



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione

Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati

del 5 novembre 2020

Parole chiave



Tribunali della Confederazione

La Confederazione conta quattro tribunali: il Tribunale federale (Losanna, Lucerna), il Tribunale amministrativo federale (San Gallo), il Tribunale penale federale (Bellinzona) e il Tribunale federale dei brevetti (San Gallo). Sono tutti inclusi nella presente valutazione.

Garanzie costituzionali

L'articolo 30 della Costituzione federale stabilisce che ogni tribunale deve essere fondato sulla legge, indipendente e imparziale. Il diritto internazionale prevede requisiti simili.



Ripartizione delle cause

Per ripartizione delle cause s'intende l'attribuzione di una causa ai giudici che saranno incaricati di pronunciarsi sul caso concreto.

Collegi giudicanti

Ogni causa sottoposta a un tribunale è giudicata da un collegio giudicante composto da 1 a 7 giudici. Il loro numero dipende segnatamente dal tipo di procedura e dalla questione giuridica sollevata.



Programmi informatici

Il Tribunale federale e il Tribunale amministrativo federale utilizzano programmi informatici per designare tutto o una parte del collegio giudicante. Negli altri tribunali della Confederazione il collegio giudicante è definito manualmente.

L'essenziale in breve

Le procedure di ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione sono nel complesso adeguate. Le cause sono attribuite ai giudici secondo criteri oggettivi, che tuttavia non sono tutti compresi nei regolamenti né presi in considerazione negli strumenti utilizzati. La ripartizione delle cause non è sufficientemente documentata, fattore che nuoce alla trasparenza e alle possibilità di monitoraggio.

Nel gennaio 2019 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione. Si tratta del Tribunale federale (TF), del Tribunale amministrativo federale (TAF), del Tribunale penale federale (TPF) e del Tribunale federale dei brevetti (TFB).

Nel settembre 2019 le sottocommissioni competenti Tribunali/MPC delle CdG hanno deciso che la valutazione doveva concentrarsi sulle procedure di ripartizione delle cause e interrogarsi sulla loro conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato e sulla loro adeguatezza, al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità del collegio giudicante. Le sottocommissioni hanno invece deciso di rinunciare a un'analisi della composizione dei collegi giudicanti nei casi concreti.

Il CPA ha quindi effettuato un'analisi giuridica per verificare la conformità delle disposizioni nei quattro tribunali rispetto al diritto sovraordinato e alle raccomandazioni di organismi internazionali sulla materia. Per farlo ha beneficiato di un accompagnamento giuridico esterno. Il CPA ha analizzato, sulla base di documenti, le procedure di ripartizione delle cause e gli strumenti utilizzati. Ha anche interpellato una trentina di persone, in particolare i responsabili della ripartizione delle cause nei tribunali.

Le basi legali e regolamentari corrispondono nel complesso al quadro normativo sovraordinato, ma si constatano alcune lacune (cap. 3)

I requisiti principali posti dalla Costituzione e dal diritto internazionale per quanto riguarda la ripartizione delle cause nei tribunali sono nel complesso soddisfatti dai tribunali della Confederazione, le cui disposizioni legali e regolamentari fungono da base alle procedure che consentono di garantire la legalità, l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali (n. 3.1). Per contro dette disposizioni mancano di esaustività e omettono di menzionare in particolare certi criteri di cui si è tenuto conto nella composizione del collegio giudicante, come la lingua che i giudici padroneggiano al TFB, le loro assenze, il loro genere o le loro conoscenze specifiche al TAF (n. 3.2). Le modalità di modifica del collegio giudicante non sono menzionate nelle basi legali o regolamentari di nessun tribunale, contrariamente a quanto previsto dalle raccomandazioni internazionali (n. 3.3).

Le procedure di ripartizione delle cause non sono sufficientemente trasparenti (cap. 4)

I compiti relativi alla ripartizione delle cause (n. 4.1) e il funzionamento delle procedure sono scarsamente documentati (n. 4.2), fatto che nuoce alla trasparenza sia all'in-

terno dei tribunali che verso *l'esterno*. Inoltre, le modalità di monitoraggio della ripartizione delle cause sono rare; soltanto il TF redige una relazione in proposito, ma ciò non accade al TAF, anche se è possibile estrarre certi dati dal suo sistema. Questi dati non sono attualmente disponibili né al TPF né al TFB (n. 4.3). Dato che le basi legali e regolamentari dei tribunali della Confederazione sono formulate in modo aperto, è ancora più importante che la ripartizione delle cause nei singoli casi sia ben documentata allo scopo di escludere qualsiasi sospetto di manipolazione della composizione del collegio giudicante che consentirebbe di influenzare la decisione in un senso o nell'altro.

Gli strumenti non garantiscono del tutto una composizione oggettiva del collegio giudicante (cap. 5)

L'esistenza di programmi informatici per comporre automaticamente il collegio giudicante al TF e al TAF è considerata pertinente per rendere oggettiva la ripartizione delle cause. Il loro potenziale non è tuttavia completamente sfruttato, fattore che relativizza questo apprezzamento (n. 5.1). Gli altri strumenti utilizzati, in particolare al TPF e al TFB, sono elenchi in Excel. Pur venendo applicati in maniera pragmatica, sono rudimentali e non prendono in considerazione tutti i criteri di ripartizione delle cause. Risultano quindi adeguati soltanto in parte per garantire una composizione oggettiva del collegio giudicante (n. 5.2).

I criteri di ripartizione delle cause sono pertinenti, ma applicati in modi diversi (cap. 6)

I criteri di ripartizione delle cause, come le conoscenze specifiche dei giudici o le loro assenze, sono applicati in modi molto diversi dai tribunali e dalle diverse corti dello stesso tribunale e le ripercussioni che questo ha sulla composizione del collegio giudicante non sono del tutto trasparenti (n. 6.1), come pure il modo in cui viene loro assegnata la priorità (n. 6.2). Questa vaghezza solleva domande sull'oggettività dell'applicazione dei criteri poiché non può essere tracciata.

Il margine di manovra esistente contribuisce a una giustizia efficiente ed efficace (cap. 6)

Senza aver analizzato i casi concreti, il CPA constata che il margine di manovra esistente nei tribunali rispecchia generalmente la ricerca di un equilibrio tra un automatismo completo e la flessibilità necessaria a garantire l'efficienza e l'efficacia della giustizia. Tuttavia, certe divergenze concernenti le basi legali, le procedure, gli strumenti e l'attuazione della ripartizione delle cause non sono giustificate dalle specificità dei singoli tribunali (n. 6.3).

Indice

Parole chiave	2
L'essenziale in breve	3
1 Introduzione	7
1.1 Contesto e domande relative alla valutazione	7
1.2 Metodologia	8
1.3 Limiti della valutazione	9
1.3.1 Portata dell'alta vigilanza sui tribunali	9
1.3.2 Delimitazione dell'oggetto di valutazione	10
1.4 Struttura del rapporto	11
2 Ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione	11
2.1 I quattro tribunali della Confederazione	11
2.1.1 Il Tribunale federale (TF)	11
2.1.2 Il Tribunale amministrativo federale (TAF)	12
2.1.3 Il Tribunale penale federale (TPF)	12
2.1.4 Il Tribunale federale dei brevetti (TFB)	12
2.2 La ripartizione delle cause	13
2.2.1 Quadro giuridico	14
2.2.2 Procedure di ripartizione delle cause	15
2.2.3 Strumenti di ripartizione delle cause	17
2.2.4 Attuazione delle procedure di ripartizione delle cause	18
3 Conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato	18
3.1 Le disposizioni dei tribunali rispettano nel complesso il quadro normativo sovraordinato	18
3.2 Le basi legali e regolamentari non sono esaustive	19
3.3 Le possibilità di modificare il collegio giudicante non sono rigorosamente disciplinate	21
4 Adeguatezza delle procedure di ripartizione delle cause	21
4.1 Le responsabilità sono a volte delegate	22
4.2 Le procedure di ripartizione delle cause sono poco documentate, a scapito della trasparenza	22
4.3 Il monitoraggio della ripartizione delle cause è raro	23
5 Adeguatezza degli strumenti di ripartizione delle cause	24
5.1 Il ricorso a programmi informatici è pertinente, ma non del tutto sfruttato	24
5.1.1 Il programma «Bandlimat» al TAF: un sistema pionieristico che sta esaurendo le sue capacità	25
5.1.2 Il programma «CompCour» al TF: possibilità non sfruttate per rendere oggettiva la ripartizione delle cause	27

5.2	Gli strumenti di ripartizione delle cause al TPF e al TFB sono rudimentali	29
6	Adeguatezza dell'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause	31
6.1	I criteri non sono applicati in modo uniforme	31
6.2	Soltanto i programmi informatici consentono di ricostruire la prioritizzazione dei criteri	34
6.3	Le specificità delle diverse corti e dei tribunali giustificano soltanto in parte le differenze di attuazione	35
7	Conclusioni	36
7.1	Le basi legali e regolamentari corrispondono nel complesso al quadro normativo sovraordinato, ma si constatano alcune lacune (cap. 3)	36
7.2	Le procedure di ripartizione delle cause non sono sufficientemente trasparenti (cap. 4)	37
7.3	Gli strumenti non garantiscono del tutto una composizione oggettiva del collegio giudicante (cap. 5)	38
7.4	I criteri di ripartizione delle cause sono pertinenti, ma applicati in modi diversi (cap. 6)	38
7.5	Il margine di manovra esistente contribuisce a una giustizia efficiente ed efficace (cap. 6)	39
	Elenco delle abbreviazioni	40
	Bibliografia e documenti di riferimento	42
	Elenco delle persone interpellate	47
	Impressum	51

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e domande relative alla valutazione

La legalità, l'indipendenza e l'imparzialità dei tribunali sono diritti fondamentali, garantiti dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale alle persone implicate in una procedura giudiziaria¹ (art. 30 Cost.², art. 6 cpv. 1 Convenzione europea dei diritti umani [CEDU]³, art. 14 cpv. 1 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici [Patto II]⁴). Ciò include il diritto di ognuno a che la composizione dell'organo giudicante una causa non sia, nel caso concreto, soggetta a nessuna manipolazione che consentirebbe di influenzare la decisione in un senso o nell'altro. Nei tribunali della Confederazione queste garanzie sono concretizzate dalla definizione di procedure atte a ripartire le cause tra i giudici secondo criteri oggettivi. Tuttavia, il funzionamento di queste procedure, che devono garantire un giudizio indipendente, è stato esaminato alla luce dell'influenza che l'appartenenza politica dei giudici potrebbe avere sulle decisioni⁵ e del margine di manovra lasciato alla persona responsabile di comporre il collegio giudicante⁶.

In questo contesto, il 28 gennaio 2019 le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione della ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione, vale a dire il Tribunale federale (TF), il Tribunale amministrativo federale (TAF), il Tribunale penale federale (TPF) e il Tribunale federale dei brevetti (TFB). Fondandosi su una bozza di progetto del CPA, il 9 settembre 2019 le sottocommissioni Tribunali/MPC delle CdG delle due Camere, competenti in materia, hanno deciso che la valutazione doveva rispondere alle domande elencate qui di seguito, ognuna oggetto di un capitolo specifico.

- Le disposizioni sulla ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione sono conformi ai *requisiti definiti dalla Costituzione e dal diritto internazionale* in materia? (cap. 3)
- Le *procedure* di ripartizione delle cause sono *definite* in modo adeguato? (cap. 4)

¹ Kiener, Regina (2001): Richterliche Unabhängigkeit: verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Berna: Stämpfli Verlag AG, 75.

² Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

³ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti umani [CEDU]; RS 0.101).

⁴ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II; RS 0.103.2)

⁵ Das Parteibuch der Richter beeinflusst die Asylentscheide. In: TagesAnzeiger, 10 ottobre 2016.

⁶ Wer entscheidet, wer Recht spricht? In: Republik, 9 maggio 2018. Più di recente la ripartizione delle cause è stata oggetto di critiche anche in: «Das sind gravierende Verfahrensmängel». In: Neue Zürcher Zeitung, 17 giugno 2020.

- Gli *strumenti* di ripartizione delle cause utilizzati dai tribunali sono adeguati? (cap. 5)
- Le procedure di ripartizione delle cause sono *attuare* in modo adeguato? (cap. 6)

Conformemente a quanto deciso dalle sottocommissioni Tribunali/MPC durante la seduta del 22 aprile 2020, il CPA non ha analizzato la composizione del collegio giudicante nei casi concreti.

1.2 Metodologia

Per rispondere alle domande di valutazione il CPA ha esaminato la ripartizione delle cause avvalendosi di diversi metodi di raccolta e analisi dei dati (cfr. tabella 1). L'allegato 1 alla fine del rapporto illustra in modo schematico l'approccio adottato per la valutazione, mentre l'allegato 2 espone in modo dettagliato i criteri di apprezzamento sui quali si è basato il CPA.

Tabella 1

Metodologia

Domanda	Problematica	Analisi giuridica (consulenza est. incl.)	Analisi documentale	Colloqui
1	Conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato	✓	(✓)	(✓)
2	Adeguatezza delle procedure		✓	✓
3	Adeguatezza degli strumenti		✓	✓
4	Adeguatezza dell'attuazione delle procedure		✓	✓

Legenda: ✓: contributo principale, (✓): contributo secondario

Per l'*analisi giuridica* il CPA ha effettuato una sintesi dei requisiti costituzionali e delle raccomandazioni internazionali per quanto riguarda la procedura di ripartizione delle cause nei tribunali. La griglia di analisi è stata quindi applicata alle basi legali e regolamentari del TF, del TAF, del TPF e del TFB per valutare la conformità di questi testi con il quadro normativo sovraordinato. Nell'ambito di un *mandato esterno di accompagnamento giuridico* Daniel Kettiger (avvocato, mag. rer. publ.) ha riletto e commentato la griglia di analisi e le conclusioni del CPA e ha risposto ad alcune domande puntuali di natura giuridica.

L'*analisi documentale* mirava a porre in evidenza lo svolgimento delle procedure di ripartizione delle cause nei quattro tribunali della Confederazione, le responsabilità

dei diversi attori e gli strumenti utilizzati. A questo scopo il CPA ha raccolto e analizzato i documenti interni relativi alle procedure e allo sviluppo dei programmi informatici utilizzati nel TF e nel TAF nonché gli strumenti (p. es. tabelle Excel) impiegati dalle diverse corti dei tribunali. I documenti contenenti informazioni sui giudici erano stati previamente anonimizzati dai tribunali.

Il CPA ha condotto anche delle *interviste* con vari attori. Tra i mesi di novembre 2019 e gennaio 2020 ha interpellato sei specialisti del settore giuridico per avere pareri esterni sulla ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione. Altre interviste hanno avuto luogo con oltre 20 attori interni ai tribunali a partire da gennaio 2020, segnatamente con i segretari generali e con tutti i giudici che presiedono le varie corti dei tribunali e sono i responsabili della ripartizione delle cause al loro interno. L'elenco delle persone interpellate si trova alla fine del presente rapporto. A causa del propagarsi del coronavirus, le interviste previste nel marzo 2020 con i presidenti delle corti del TF e del TAF sono state rinviate e si sono svolte tra maggio e giugno 2020.

Al termine della valutazione il CPA ha discusso i principali aspetti critici emersi con i presidenti dei tribunali della Confederazione che lo desideravano. I quattro tribunali sono poi stati invitati a pronunciarsi sul progetto di rapporto tra agosto e settembre 2020.

1.3 Limiti della valutazione

I paragrafi seguenti illustrano brevemente i limiti della valutazione. La portata dell'alta vigilanza esercitata dalle CdG sui tribunali (n. 1.3.1) e la delimitazione dell'oggetto della valutazione (n. 1.3.2) sono definite.

1.3.1 Portata dell'alta vigilanza sui tribunali

L'alta vigilanza esercitata dalle CdG si applica anche ai tribunali della Confederazione. Questi sono menzionati esplicitamente nell'articolo 169 capoverso 1 Cost.⁷. A prima vista, tuttavia, possono insorgere conflitti con altri principi che disciplinano il funzionamento della Confederazione e della giustizia: la separazione dei poteri, l'indipendenza dei giudici (art. 30 cpv. 1 e art. 191c Cost.) e l'amministrazione autonoma dei tribunali⁸. Il TF ha manifestato timori in tal senso subito dopo l'annuncio della valutazione.

⁷ Art. 169 cpv. 1 Cost.: «L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali».

⁸ Lienhard, Andreas (2018): Oberaufsicht über die Gerichte – Eigenheiten, Verbindungslinien und Abgrenzungen. In: Justice – Justiz – Giustizia 2018/1.

In generale, possono essere identificate tre correnti di pensiero per quanto riguarda la portata dell'alta vigilanza sui tribunali⁹ che partono da una concezione ristretta (alta vigilanza limitata alla regolarità formale) fino ad arrivare a una concezione più estesa del termine (applicabile in alcuni casi alle sentenze dal profilo materiale). Le CdG, come la maggioranza degli attori che si sono occupati della tematica, adottano la posizione intermedia che assegna la priorità al controllo della gestione amministrativa delle cause, riconoscendo tuttavia che gli organi dell'alta vigilanza possono comunque essere a conoscenza del contenuto delle procedure giudiziarie quando si tratta di procedere a un controllo degli effetti e dell'efficacia dell'attività legislativa¹⁰. Le CdG sono quindi del parere che «l'alta vigilanza sui tribunali non si differenzia fondamentalmente dalla vigilanza esercitata sul Consiglio federale e sull'amministrazione»¹¹. L'alta vigilanza parlamentare è senz'altro soggetta a certe limitazioni, come il fatto di non poter impartire istruzioni a un tribunale indicandogli come giudicare un caso particolare, non poter modificare o abrogare una decisione giudiziaria¹² né richiamare all'ordine o sospendere un giudice a causa di certe sue decisioni¹³, ma simili limiti si applicano anche ad altri attori. Il principio di sussidiarietà implica ad esempio che l'alta vigilanza del Parlamento sui tribunali sia complementare alla vigilanza esercitata dal TF sui tribunali inferiori¹⁴.

1.3.2 Delimitazione dell'oggetto di valutazione

La presente valutazione, richiesta dalle CdG, rispetta la definizione di alta vigilanza sui tribunali summenzionata¹⁵. Il CPA ha garantito ai tribunali in vari modi il rispetto del quadro istituzionale (ad es. anonimizzazione dei dati relativi ai giudici nei documenti trasmessi). Dopo ripetuti scambi di corrispondenza intercorsi tra il CPA e le CdG, da un lato, e in particolare il TF e il TAF, dall'altro, il CPA ha potuto avere accesso ai documenti e alle persone indispensabili per realizzare la valutazione.

Le sottocommissioni competenti hanno peraltro rinunciato a che il CPA analizzi i casi concreti di composizione del collegio giudicante. L'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause è dunque studiata unicamente in modo indiretto sulla base delle interviste effettuate e dei documenti che illustrano tali procedure.

⁹ La portata dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali – i pareri della dottrina giuridica. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione dell'11 marzo 2002 all'attenzione dei membri della sottocommissione DFGP/tribunali della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, con la partecipazione di membri del Consiglio nazionale (FF **2002** 6857).

¹⁰ Kiener 2001

¹¹ Alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali, rapporto della CdG-S del 28 giugno 2002 (FF **2002** 6793 6801).

¹² Questo principio è sancito anche nell'art. 26 cpv. 4 secondo periodo della legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento [LPar]; RS **171.10**).

¹³ Segreteria delle Commissioni della gestione (2019), Promemoria delle Commissioni della gestione delle Camere federali.

¹⁴ Lienhard 2018: 9

¹⁵ Cfr. parimenti Dichiarazione delle Commissioni della gestione ai sensi del diritto di alta vigilanza del 24 giugno 2020, n. 16.

2.1.2 Il Tribunale amministrativo federale (TAF)

Il TAF è il tribunale amministrativo generale della Confederazione (art. 1 cpv. 1 Legge sul Tribunale amministrativo federale [LTAF]¹⁹). La sua competenza principale consiste nel pronunciarsi sulla legittimità delle decisioni dell'Amministrazione federale (art. 31 LTAF). Consta di sei corti che si ripartiscono le cause secondo gli ambiti giuridici pertinenti, ad esempio diritto dell'ambiente, diritto dei cartelli, diritto del lavoro o diritto d'asilo (art. 23 e 24 Regolamento del Tribunale amministrativo federale [RTAF], allegato al RTAF²⁰). Attualmente ogni corte è composta da nove a 15 giudici. Alcune corti sono suddivise in camere, le cui competenze sono precisate nei regolamenti specifici delle corti. Nel 2019 il TAF ha liquidato 7157 cause²¹.

2.1.3 Il Tribunale penale federale (TPF)

Il TPF agisce come autorità penale di prima istanza in determinate cause o può essere adito su ricorso in altri ambiti. È perciò suddiviso in tre corti le cui competenze variano sensibilmente. La Corte penale, composta di 11 giudici²², tratta in prima istanza le cause la cui competenza spetta espressamente alla giurisdizione federale, come ad esempio il crimine organizzato (art. 35 Legge sull'organizzazione delle autorità penali [LOAP]²³, art. 23 e 24 del Codice di procedura penale [CPP]²⁴). La Corte dei reclami penali, composta di sei giudici, tratta segnatamente i ricorsi contro le decisioni e gli atti procedurali della polizia e del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e contro le decisioni dei tribunali dei provvedimenti coercitivi ed è l'autorità di ricorso nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (art. 37 LOAP). La Corte d'appello, che ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2019, si compone di tre giudici ordinari, coadiuvati attualmente da 10 giudici non di carriera. È l'autorità giudiziaria federale di seconda istanza in materia penale. Giudica gli appelli interposti contro le sentenze della Corte penale (art. 38a LOAP). Nel 2019 il TPF ha liquidato 809 cause²⁵.

2.1.4 Il Tribunale federale dei brevetti (TFB)

Quale tribunale di primo grado della Confederazione, il TFB giudica le controversie di diritto civile in materia di brevetti, ossia le questioni concernenti la validità e la violazione di un brevetto nonché quelle in materia brevettuale, in particolare le questioni riguardanti il diritto a un brevetto o la cessione di brevetti (art. 1 cpv. 1 e

¹⁹ Legge del 15 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

²⁰ Regolamento del 17 aprile 2008 del Tribunale amministrativo federale (RTAF; RS 173.320.1).

²¹ Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, tabella comparativa

²² Uno di questi giudici è in congedo sabbatico dall'1 agosto 2018.

²³ Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali [LOAP]; RS 173.71).

²⁴ Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale [CPP]; RS 312.0).

²⁵ Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, tabella comparativa.

art. 26 cpv. 1 e 2 Legge sul Tribunale federale dei brevetti [LTFB]²⁶). Il TFB ha la particolarità di essere composto unicamente di due giudici ordinari, coadiuvati da 41 giudici non di carriera con una formazione giuridica o tecnica, questi ultimi specializzati in settori quali la chimica o l'ingegneria meccanica. Dato che le loro attività professionali parallele sono spesso in relazione alle cause sottoposte al TFB, questa circostanza può comportare motivi di ricasazione di cui la composizione del collegio giudicante deve tener conto. Nel 2019 il TFB ha liquidato 40 cause²⁷.

2.2 La ripartizione delle cause

La nozione di ripartizione delle cause nei tribunali comprende due elementi complementari²⁸: da un lato l'attribuzione della causa promossa dinanzi al tribunale a una delle corti che lo compongono, dall'altro, la composizione del collegio giudicante, ossia la selezione dei giudici che saranno chiamati a pronunciarsi sul caso specifico. La valutazione del CPA si concentra su questa seconda parte della nozione di ripartizione delle cause. Salvo menzione specifica, il termine «ripartizione delle cause» si riferisce unicamente alla composizione del collegio giudicante. Lo schema di analisi della ripartizione delle cause è rappresentato nella figura 1, i cui vari elementi sono descritti sinteticamente nel presente capitolo e saranno approfonditi nei capitoli seguenti che illustrano i risultati.

Figura 1

Ripartizione delle cause



Legenda: L'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause è trattata unicamente in modo indiretto, senza analizzare la composizione del collegio giudicante nei casi concreti.

²⁶ Legge del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (LTFB; RS 173.41).

²⁷ Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, tabella comparativa.

²⁸ Müller, Andreas (2016): Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirtschaftung in der schweizerischen Justiz, Stand – Vergleich – Folgerungen. Berna: Stämpfli Verlag AG.

2.2.1 Quadro giuridico

Il sistema giudiziario svizzero è basato su numerose garanzie procedurali, indispensabili all'esercizio della giurisprudenza e che assicurano la qualità e la legittimità delle decisioni delle autorità²⁹. Tra di esse figurano segnatamente la garanzia di un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale (art. 30 cpv. 1 Cost.), inteso a vietare i tribunali *ad hoc* o *ad personam* e quindi i tribunali nominati arbitrariamente³⁰. Queste garanzie sono iscritte parimenti nella CEDU (art. 6)³¹, ratificata dalla Svizzera nel 1974, o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici³² (Patto II; art. 14), ratificato nel 1992. Una violazione della CEDU può essere denunciata dalla persona interessata dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) le cui sentenze sono giuridicamente vincolanti. In Svizzera non esistono meccanismi simili per il Patto II³³. Le implicazioni di queste garanzie sulla ripartizione delle cause sono state tematizzate da diversi organi internazionali e sono state pubblicate numerose raccomandazioni e buone pratiche in merito. Pur non essendo vincolanti per la Svizzera, consentono di mettere in luce quanto ci si attende dalle procedure di ripartizione delle cause e servono da linee guida per interpretare disposizioni vincolanti derivanti dal diritto svizzero o internazionale³⁴. Si possono menzionare segnatamente le raccomandazioni degli organi seguenti³⁵: il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni concernenti l'indipendenza, l'imparzialità e la competenza dei giudici; la Commissione di Venezia, anch'essa un organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali; l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (Office for Democratic Institutions and Human Rights [ODIHR]), facente parte dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE); o la Rete europea dei Consigli di Giustizia (European Network of Councils for the Judiciary [ENCJ]). In generale, secondo le raccomandazioni di questi organi internazionali, la ripartizione delle cause deve essere determinata da regole generali e astratte in modo da evitare qualsiasi dubbio di mani-

²⁹ Mahon, Pascal (2003): Art. 29–32. In: Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal: *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999. Zurigo: Schulthess, 262–298.

³⁰ Kiener, Regina / Henseler, David (2019): *Anforderungen des Europarats und der OSZE an die Spruchkörperbildung in Gerichten*. In: Tanquerel, Thierry / Hottelier, Michel / Hertig, Maya / Flückiger, Alexandre (ed.): *Études en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique*. Ginevra: Schulthess éditions romandes, 193–200, qui 193.

³¹ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo [CEDU]; RS **0.101**)

³² Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II; RS **0.103.2**).

³³ La Svizzera non ha adottato la procedura corrispondente di «ricorso individuale» così come prevista nel secondo Protocollo facoltativo del 15 dicembre 1989 al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, volto ad abolire la pena di morte (RS **0.103.22**).

³⁴ Lienhard, Andreas / Kettiger, Daniel (2013): *Die Selbstverwaltung der Gerichte*.

In: *Justice – Justiz – Giustizia* 2013/3, pag. 8–9.

³⁵ I testi menzionati in questo paragrafo sono elencati nella bibliografia.

polazione della composizione dell'organo giudicante che permetterebbe di influenzare la decisione in un senso o nell'altro, e i criteri di ripartizione delle cause devono essere oggettivi, trasparenti e determinati a priori³⁶.

Le basi legali dei diversi tribunali della Confederazione stabiliscono unicamente che le modalità di ripartizione delle cause tra le corti e la composizione dei collegi giudicanti siano disciplinate mediante regolamento (art. 22 LTF, art. 24 LTAF, art. 58 LOAP). Nel TFB la disposizione legale sulla composizione dei collegi giudicanti (art. 21 LTFB) fissa già determinati principi, segnatamente per quanto riguarda la formazione (giuridica o tecnica) dei giudici membri del collegio giudicante. Negli altri casi le disposizioni pertinenti si ritrovano in gran parte nei regolamenti dei vari tribunali che precisano le responsabilità e i criteri di ripartizione delle cause (art. 40 RTF, art. 26 e 31 RTAF, art. 15 Regolamento sull'organizzazione del TPF [ROTPF]³⁷, art. 7 Regolamento del Tribunale federale dei brevetti [RTFB]³⁸). Va rilevato che anche le diverse corti del TAF hanno emanato regolamenti propri che contengono disposizioni relative alla ripartizione delle cause³⁹.

2.2.2 Procedure di ripartizione delle cause

La ripartizione delle cause in senso lato inizia attribuendo le cause sottoposte a un tribunale e una o all'altra delle corti che lo compongono, a seconda dell'ambito giuridico interessato o del tipo di causa (segnatamente al TPF). Le competenze delle diverse corti sono disciplinate dettagliatamente nelle basi legali e regolamentari dei tribunali. In alcuni casi, più corti condividono un ambito di competenza, come le due corti competenti in materia d'asilo del TAF (corti IV e V) o le due corti di diritto sociale del TF per quanto riguarda le questioni concernenti l'assicurazione invalidità. Le cause interessate sono quindi ripartite in modo aleatorio, in base all'ordine di arrivo, all'una o all'altra corte. Nelle corti del TAF composte da più camere, la ripartizione delle cause tra le camere è definita nei regolamenti delle corti. Nel TFB, che non possiede corti, questa prima fase di ripartizione delle cause non ha invece luogo.

- ³⁶ Cfr. anche Poltier, Etienne (2011): L'organisation et le fonctionnement interne de l'ordre judiciaire et des tribunaux. In: Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle 2011/8, 1018–1036; Fonjallaz, Jean, (2011): Garantie pour le justiciable d'un tribunal indépendant et impartial et contrôle de l'activité des tribunaux par la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif, une coexistence difficile. In: Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle 2011/1, 49–58; Müller 2016; Kneubühler, Lorenz (2018): Art. 22 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebbersax, Peter / Wiprächtiger, Hans / Kneubühler, Lorenz (ed.): Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz. Basilea: Helbing Lichtenhahn Verlag; Kettiger, Daniel (2018): Die aktuelle Bundesgerichtspraxis zur Spruchkörperbildung, eine Urteilsbesprechung. In: Justice – Justiz – Giustizia 2018/4.
- ³⁷ Regolamento del 31 agosto 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale (Regolamento sull'organizzazione del TPF [ROTPF]; RS **173.713.161**).
- ³⁸ Regolamento del 28 settembre 2011 del Tribunale federale dei brevetti (RTFB; RS **173.413.1**).
- ³⁹ Art. 16 Abteilungsreglement I vom 5. März 2019, art. 3 Abteilungsreglement II vom 13. Februar 2014, art. 10 Abteilungsreglement III vom 25. Januar 2014, art. 8 Abteilungsreglement IV vom 14. Juni 2016 (soltanto in tedesco).

Si passa allora alla ripartizione delle cause nel senso stretto del termine così com'è intesa nella presente valutazione, vale a dire alla composizione del collegio giudicante. La responsabilità di formare il collegio giudicante è attribuita al presidente dell'istanza interessata: presidente della corte al TF (art. 40 cpv. 1 RTF) e al TPF (art. 15 cpv. 1 ROTPF), presidente della corte o della camera al TAF se la corte è suddivisa in due camere (art. 25 cpv. 5 RTAF), presidente del tribunale nel TFB (art. 7 cpv. 1 RTFB).

Il numero di giudici che si pronunciano su una causa varia. Il collegio giudicante può essere composto da uno a cinque giudici (fino a sette al TFB⁴⁰), a dipendenza dalla questione di diritto sollevata. A titolo di esempio, l'articolo 20 capoverso 2 LTF precisa che, di regola, le corti giudicano nella composizione di tre giudici e di cinque se la causa concerne una questione di diritto di importanza fondamentale o se un giudice lo richiede. Una corte di tre giudici sarà composta di un giudice relatore (relatore), incaricato di redigere una proposta di giudizio, e di altri due giudici che partecipano alla procedura. Una causa può essere trattata anche da un giudice unico, in particolare se è manifestamente irricevibile, se la motivazione del ricorso è manifestamente insufficiente o se il ricorso è manifestamente abusivo. La tabella 2 illustra il numero di giudici che compongono l'organo giudicante nelle cause liquidate dai tribunali della Confederazione nel 2019.

⁴⁰ Una composizione di sette giudici è possibile, ma finora questo caso non si è mai verificato.

Tabella 2

Modo di liquidare le cause nel 2019

	TF	TAF	TPF	TFB
Giudice unico	2733 (34,4 %)	2205 (30,8 %)	61 (7,5 %)	22 (55,0 %)
2 giudici ¹	–2	1646 (23,0 %)	–2	–2
3 giudici	4659 (58,7%)	3287 (45,9 %)	748 (92,5 %)	14 (35,0 %)
5 giudici	545 (6,9 %)	19 (0,3 %)	–2	4 (10,0 %)
7 giudici	–2	–2	–2	0 (0,0 %)
Totale delle cause liquidate	7937 (100,0 %)	7157 (100,0 %)	809 (100,0 %)	40 (100,0 %)

¹ Nelle corti IV e V del TAF, competenti in materia d'asilo, se un giudice unico decide in merito a un ricorso manifestamente fondato o manifestamente infondato, un secondo giudice deve dare la sua approvazione secondo l'art. 111 lett. e della legge sull'asilo⁴¹. Anche se nel rapporto di gestione del TAF sono registrate come decisioni di un giudice unico, nei fatti queste decisioni coinvolgono due giudici.

² Questa composizione non è prevista nelle basi legali del tribunale interessato.

Fonte: Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione

2.2.3 Strumenti di ripartizione delle cause

Per attuare queste procedure i diversi tribunali hanno messo a punto degli strumenti che devono permettere ai responsabili di attribuire le cause ai giudici. Gli strumenti sono di due tipi. Il TF e il TAF si avvalgono ciascuno di un programma informatico incaricato di definire il collegio giudicante in modo automatico o semiautomatico. Dalla sua entrata in funzione nel 2007, il TAF si basa su un programma chiamato «Bandlimat» per generare in modo casuale tutti i membri del collegio giudicante. Nel TF il primo giudice (relatore) è sempre designato dal presidente della corte che, di norma, fa pure parte del collegio. Un programma chiamato «CompCour», introdotto progressivamente nelle diverse corti dal 2012, designa infine i terzi ed eventualmente i quarti e quinti giudici. Il TPF e il TFB non si avvalgono di un programma informatico in senso stretto, ma utilizzano elenchi in Excel che devono consentire loro di prendere in considerazione i criteri adottati per la ripartizione delle cause.

⁴¹ Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31).

2.2.4 **Attuazione delle procedure di ripartizione delle cause**

L'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause è la tappa che consente di definire concretamente i giudici che saranno incaricati di dirimere una causa. Come menzionato nel numero 1.3.2, il CPA ha analizzato questa tappa indirettamente attraverso i documenti e le interviste condotte con i responsabili della ripartizione. La composizione effettiva del collegio giudicante nei casi concreti non è stata valutata.

In fase di attuazione il responsabile della ripartizione delle cause deve prendere in considerazione numerosi criteri e assegnare loro delle priorità per comporre il collegio giudicante. Tra i criteri menzionati nei regolamenti dei tribunali si trovano ad esempio la lingua della causa, il carico di lavoro dei giudici, le loro conoscenze specifiche, la partecipazione dei giudici a precedenti decisioni nella medesima materia, la connessione con altri affari o ancora l'assenza dei giudici (art. 40 cpv. 2 RTF, art. 31 cpv. 3 e art. 32 RTAF, art. 15 cpv. 2 ROTPF, art. 7 RTFB).

3 **Conformità rispetto al quadro normativo sovraordinato**

Le garanzie costituzionali e internazionali in relazione all'indipendenza dei tribunali e alla garanzia di un tribunale fondato sulla legge hanno delle implicazioni sulla ripartizione delle cause. Per verificare la conformità delle disposizioni dei tribunali rispetto al quadro normativo sovraordinato, il CPA si è basato sulle varie raccomandazioni degli organi menzionati nel numero 2.2.1⁴². Per garantirne la qualità, il CPA ha fatto rileggere la sua analisi a un giurista nell'ambito di un mandato di accompagnamento giuridico. I criteri di valutazione, come la qualità normativa delle basi legali o l'oggettività dei criteri di ripartizione delle cause, sono elencati nell'allegato 2. Il CPA ritiene che la maggioranza dei requisiti posti dal quadro normativo sovraordinato è ripresa nelle disposizioni relative alla ripartizione delle cause in seno ai tribunali della Confederazione (n. 3.1). Tuttavia, alcuni aspetti non sono del tutto conformi alle raccomandazioni internazionali e vale la pena occuparsene. Si tratta segnatamente dell'eshaustività delle basi legali e regolamentari (n. 3.2) e delle possibilità di modificare il collegio giudicante (n. 3.3).

3.1 **Le disposizioni dei tribunali rispettano nel complesso il quadro normativo sovraordinato**

L'indipendenza dei tribunali va di pari passo con la garanzia del giudice designato in modo costituzionale, ossia conformemente alla legge⁴³. Ognuno dei quattro tribunali della Confederazione può poggiarsi su basi legali e regolamentari concernenti la ripartizione delle cause, come illustrato nella tabella 3. Ciò costituisce la base della garanzia di un tribunale fondato sulla legge. Verrebbe infatti violato l'articolo 6

⁴² I testi in questione sono elencati nella bibliografia alla fine del presente documento.

⁴³ Bandli, Christoph (2007): Zur Spruchkörperbildung an Gerichten: Vorausbestimmung als Fairnessgarantin. In: Justice – Justiz – Giustizia, 2007/2.

CEDU se la composizione del collegio giudicante non fosse disciplinata in modo generale e astratto⁴⁴. L'aveva già riconosciuto il Consiglio federale in occasione della riforma della giustizia, evidenziando nell'allora messaggio che: «il diritto di essere giudicati da un tribunale fondato sulla legge (art. 30 cpv. 1 Cost.) presuppone prescrizioni generali e astratte secondo cui sono perlomeno definiti i criteri che disciplinano la ripartizione delle cause. Per questo motivo, l'articolo 20 recita chiaramente [...] che la composizione delle corti chiamate a deliberare e la designazione dei supplenti dovranno essere disciplinate nel regolamento del Tribunale federale»⁴⁵.

Tabella 3

Disposizioni concernenti la ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione

Tribunale interessato	Legge	Regolamento
TF	art. 22 LTF	art. 40 RTF
TAF	art. 24 LTAF	art. 26, 31, 32 RTAF
TPF	art. 58 LOAP	art. 15 ROTPF
TFB	art. 21 LTFB	art. 7 RTFB

Queste disposizioni non enunciano soltanto le responsabilità nella composizione del collegio giudicante (ad es. art. 40 cpv. 1 RTF: «Il presidente della corte competente compone il collegio giudicante.»), ma anche i criteri di cui occorre tener conto per farlo che, per garantire l'indipendenza del tribunale, devono essere oggettivi. Le raccomandazioni internazionali non sono molto specifiche per quanto riguarda i criteri da prendere in considerazione, ma si può citare a titolo di esempio il carico di lavoro, la disponibilità e la specializzazione dei giudici o il livello di complessità di una causa⁴⁶. Secondo la giurisprudenza del TF, un criterio è oggettivo se serve a evadere le vertenze in modo corretto e rapido⁴⁷. I criteri contenuti nelle basi legali e regolamentari dei tribunali della Confederazione non sono in contraddizione con gli esempi delle raccomandazioni internazionali. Si riferiscono a esigenze di efficienza o di qualità. La maniera in cui successivamente questi criteri sono presi in considerazione dai responsabili della ripartizione delle cause è discussa nel numero 6.1.

3.2 Le basi legali e regolamentari non sono esaustive

Sebbene le procedure di ripartizione delle cause si ritrovino nelle basi legali e regolamentari dei tribunali, gli aspetti che le riguardano non sono presenti in modo esaustivo. Secondo le raccomandazioni internazionali, le disposizioni devono essere il più

⁴⁴ Kiener / Henseler 2019: 196.

⁴⁵ Messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (01.023), FF **2001** 3764 3845.

⁴⁶ Commissione di Venezia 2010: n. 80; ENCJ 2014.

⁴⁷ DTF **144** I 37

esplicite possibile⁴⁸. Tuttavia, non tutti i criteri considerati dai tribunali sono elencati nelle rispettive disposizioni o sono trattati nello stesso modo. Le assenze dei giudici, pur entrando in considerazione⁴⁹, non sono menzionate nell'articolo 31 capoverso 3 RTAF e lo stesso vale per la lingua nel TFB. Un altro esempio è il criterio di genere che non appare nelle disposizioni del TPF, mentre è preso in considerazione in certi casi in base ad altre disposizioni legali⁵⁰. I motivi di ricasazione sono di norma oggetto di disposizioni specifiche (ad es. art. 34 LTF, art. 3 e 4 delle direttive sull'indipendenza nel TFB) che disciplinano in modo esaustivo i casi che costituiscono motivo di ricasazione. Ciononostante questi criteri non sono ripresi nelle disposizioni regolamentari sulla ripartizione delle cause, le quali elencano gli elementi oggettivi che possono essere presi in considerazione per costituire il collegio giudicante⁵¹.

Anche il momento in cui viene composto il collegio giudicante è un elemento della procedura di ripartizione delle cause non sempre contemplato nelle basi legali e regolamentari dei tribunali. Secondo le raccomandazioni internazionali è importante che tale momento sia definito in un tribunale⁵² in modo trasparente. È così nelle basi regolamentari del TAF, le quali precisano che l'insieme della corte è scelto se è stabilito che la causa non rientra nelle competenze del giudice unico (art. 32 cpv. 1 RTAF), e in quelle del TFB, secondo cui il collegio giudicante è completato dopo gli scambi di scritti (art. 7 cpv. 3 RTFB). Il TF ha abrogato un capoverso che recitava «il presidente designa contemporaneamente al relatore gli altri giudici che compongono il collegio giudicante», lasciando il momento di designare detto collegio al libero apprezzamento del presidente⁵³. Le disposizioni relative al TPF non trattano affatto questo aspetto.

Le basi legali e regolamentari, infine, non sono esplicite per quanto riguarda le modalità di comunicazione della composizione del collegio giudicante alle parti implicate nella procedura. A livello internazionale si raccomanda che queste ultime vengano informate prima dell'inizio dell'esame della causa entro un termine ragionevole, tenuto conto segnatamente delle possibilità di contestare l'attribuzione della causa a un giudice specifico⁵⁴. La giurisprudenza del TF precisa che ciò non significa che le parti debbano essere informate espressamente circa la composizione del collegio giudicante, ma che è sufficiente che l'elenco dei potenziali giudici sia accessibile ad esempio su Internet⁵⁵. Le corti del TF e del TAF seguono quest'interpretazione e non comunicano attivamente la composizione del collegio⁵⁶. Il TFB invece, anche se le

⁴⁸ Kiener / Henseler 2019: 194.

⁴⁹ Il regolamento interno di una delle corti del TAF menziona le assenze.

⁵⁰ Segnatamente art. 153 cpv. 1 o art. 335 cpv. 4 CPP (RS 312.0).

⁵¹ I regolamenti interni delle due corti del TAF menzionano esplicitamente i motivi di ricasazione come criteri di ripartizione delle cause.

⁵² Brunner, Arthur (di prossima pubblicazione): *Verfassungsrechtliche Vorgaben an die Besetzung gerichtlicher Spruchkörper*. Versione dell'autore del 29 settembre 2020.

⁵³ Nella pratica, la composizione del collegio giudicante avviene in due tempi: dapprima quando il relatore è definito, successivamente quando il progetto di rapporto è pronto, il resto del collegio giudicante è scelto mediante un programma informatico (cfr. n. 5.1.2).

⁵⁴ ENJC 2014: 10 (raccomandazione11).

⁵⁵ Cfr. La decisione del TF 1B_491/2018 dell'11 gennaio 2019, consid. 2.2.

⁵⁶ Nel TAF, fino a poco fa una delle corti comunicava la composizione del collegio giudicante alle parti interessate, ma ora ha rinunciato a questa pratica.

sue basi legali tacciono al riguardo, comunica sistematicamente alle parti la composizione del collegio giudicante. Neppure le disposizioni del TPF menzionano quest'aspetto: secondo le persone interpellate, la Corte penale e la Corte d'appello del TPF comunicano sistematicamente alle parti la composizione del collegio giudicante, mentre la Corte dei reclami penali non lo fa.

3.3 Le possibilità di modificare il collegio giudicante non sono rigorosamente disciplinate

Secondo le raccomandazioni internazionali, in caso di modifica del collegio giudicante i criteri devono essere più severi rispetto alla composizione iniziale allo scopo di garantire che non si sia verificato nessun cambiamento atto a influenzare la decisione in un senso o nell'altro⁵⁷. Ciò implica anche che i criteri considerati durante la composizione iniziale non bastano a giustificare una nuova attribuzione la quale deve essere inevitabile o imposta per ragioni oggettive⁵⁸. Nella prassi di tutti i tribunali della Confederazione può succedere che una causa attribuita inizialmente a un giudice gli venga tolta e che il giudice sia sostituito in seno al collegio. Le basi legali e regolamentari dei tribunali della Confederazione non contemplano questo aspetto: non precisano che simili cambiamenti devono rimanere un'eccezione o sottostare a requisiti più severi. A questo livello i regolamenti interni di alcune corti del TAF si spingono più in là delle basi giuridiche valide per l'insieme del Tribunale prevedendo segnatamente che sono possibili cambiamenti per ragioni importanti⁵⁹. Che cosa siano esattamente queste «ragioni importanti» è tuttavia lasciato all'apprezzamento dei giudici.

4 Adeguatezza delle procedure di ripartizione delle cause

L'analisi delle procedure di ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione si è fondata sui criteri elencati nell'allegato 2, quali la chiarezza e la trasparenza delle procedure, la percezione d'indipendenza che trasmettono all'esterno o ancora le modalità di monitoraggio previste. Il CPA giunge alla conclusione che le procedure di ripartizione delle cause sono complessivamente adeguate, ma mancano di trasparenza. Ne consegue che i compiti collegati a tali procedure non sono sempre svolti allo stesso livello (n. 4.1) e sono pure poco documentati (n. 4.2). La mancanza di modalità di monitoraggio della ripartizione delle cause nuoce anche alla trasparenza delle procedure (n. 4.3).

⁵⁷ CCJE 2016, Kiener / Henseler 2019, Brunner (di prossima pubblicazione).

⁵⁸ Brunner (di prossima pubblicazione).

⁵⁹ Cfr. ad es. art. 16 cpv. 2 Abteilungsreglement I, art. 10 cpv. 5 Abteilungsreglement III, art. 8 cpv. 4 Abteilungsreglement VI (soltanto in tedesco).

4.1 Le responsabilità sono a volte delegate

La responsabilità di comporre il collegio giudicante è esplicitamente di competenza del presidente della corte o del tribunale nel caso del TFB (art. 40 cpv. 1 RTF, art. 25 cpv. 5 RTAF, art. 15 cpv. 1 ROTPF, art. 7 cpv. 1 RTFB). La giurisprudenza del TF ha evidenziato a più riprese che il compito è di competenza dei giudici e non può essere delegato a una persona della cancelleria o a un cancelliere⁶⁰. I presidenti delle corti interpellati interpretano in modo differenziato la portata di questa responsabilità. Alcuni di loro ritengono che si tratti di un compito esclusivamente presidenziale e svolgono personalmente tutte le fasi della ripartizione delle cause, dalla prima lettura del caso e l'apprezzamento del carico di lavoro dei giudici fino alla designazione effettiva dei medesimi mediante gli strumenti utilizzati (cfr. cap. 5). Altre corti, più specificamente del TF e del TAF, delegano tuttavia tutta o una parte di questa responsabilità al cancelliere presidenziale o alla cancelleria.

La possibilità di delegare la ripartizione delle cause è incontestata quando si tratta unicamente di applicare regole severe e non esiste alcun margine di manovra⁶¹. Non è tuttavia il caso in tutte le corti in cui taluni apprezzamenti che influiscono sulla composizione del collegio giudicante, sono effettuati a un livello inferiore alla presidenza della corte. Il cancelliere presidenziale può perciò essere incaricato di designare il relatore stimando lui stesso il carico di lavoro dei giudici, mentre la cancelleria può valutare la connessione tra le cause o essere incaricata di individuare casi speciali che richiedono conoscenze particolari. Le decisioni pertinenti e quindi la composizione del collegio giudicante sono ciononostante disciplinate e convalidate dal presidente della corte.

4.2 Le procedure di ripartizione delle cause sono poco documentate, a scapito della trasparenza

La ripartizione delle cause nei tribunali si fonda innanzitutto sulle disposizioni giuridiche corrispondenti contenute nelle leggi e nei regolamenti sul funzionamento dei medesimi. Questi testi consentono di tracciare le grandi linee delle procedure, i cui dettagli sono tuttavia lasciati all'apprezzamento del presidente della corte o, nel caso del TFB, del presidente del tribunale. Su queste procedure la documentazione scarseggia. Il TF e il TAF hanno la particolarità di avvalersi di programmi informatici per ripartire le cause. In quest'ambito sono state redatte spiegazioni sul funzionamento di questi sistemi (cfr. n. 5.1), che tuttavia non riguardano le procedure in senso lato.

Le interviste condotte con attori esterni ai tribunali riflettono la scarsità di informazioni disponibili sulle procedure di ripartizione delle cause. In effetti, anche se il funzionamento di uno o più tribunali della Confederazione è familiare a queste persone, le loro conoscenze della ripartizione delle cause sono molto generiche. Sono concordi

⁶⁰ Kettiger 2018: 20

⁶¹ Kettiger 2018: 20

nel dire che l'argomento è strettamente collegato alla trasparenza delle istituzioni giuridiche e quindi alla fiducia che la popolazione può avere nei tribunali⁶². La trasparenza delle procedure di ripartizione delle cause è reputata fondamentale anche da un gran numero di persone interpellate negli stessi tribunali della Confederazione, nonché dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁶³. Tuttavia, attualmente è garantita soltanto in parte.

4.3 Il monitoraggio della ripartizione delle cause è raro

L'obiettivo di un monitoraggio della ripartizione delle cause è di assicurarsi che le procedure e i criteri impiegati siano rispettati e di evitare così ogni parvenza di arbitrarietà⁶⁴. Soltanto il TF allestisce annualmente per la Corte plenaria una relazione sul rispetto dei criteri di composizione dei collegi giudicanti (art. 42 RTF). Questa relazione sintetica, trasmessa anche alle CdG, si concentra principalmente sui motivi di modifica del collegio giudicante, ma i dati non sono completi dato che i totali non corrispondono alla somma dei vari motivi di modifica elencati. Questa pratica non ha equivalenti negli altri tribunali, che non hanno previsto monitoraggi istituzionali della ripartizione delle cause⁶⁵. Queste informazioni sarebbero tuttavia disponibili al TAF poiché una scheda informativa che descrive le fasi della composizione della corte può essere esportata dal sistema informatico per ciascun caso (cfr. n. 5.1.1), ma questi dati non sono raccolti e analizzati in modo sistematico. Le procedure del TPF e del TFB non prevedono invece che i motivi di attribuzione delle cause siano documentati (cfr. n. 5.2). A tale proposito il TFB ha sottolineato che a causa del segreto professionale non è possibile documentare nel dettaglio le ragioni che hanno spinto un giudice a ricusarsi. Sarebbe tuttavia auspicabile, a tutto vantaggio della trasparenza della ripartizione delle cause, documentare almeno il numero delle ricusazioni.

Le interviste realizzate dal CPA mostrano anche che la ripartizione delle cause è un argomento poco trattato persino nei tribunali, dato che le «buone pratiche» in termini di ripartizione delle cause sono esaminate raramente dagli organi che riuniscono i presidenti delle corti o lo sono soltanto in via informale tra i giudici. Numerose persone interpellate sottolineano che un controllo indiretto può avvenire nelle corti, poiché i membri di queste ultime possono rivolgersi al presidente se nutrono dubbi sui motivi di attribuzione di una causa a un giudice particolare. Nessuno degli interpellati ha tuttavia riferito di conflitti interni collegati alla composizione del collegio giudicante.

In qualità di autorità di vigilanza sui tribunali di prima istanza, il TF esercita una vigilanza amministrativa sulla gestione del TAF (art. 3 LTAF), del TPF (art. 34 LOAP) e del TFB (art. 3 LTFB). Le procedure di ripartizione delle cause non sono oggetto di discussioni sistematiche. Il TF si è occupato recentemente di quest'argomento

⁶² Cfr. anche Schneuwly, Anne Mirjam (2020): Das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in die Gerichtsbarkeit. In: Justice – Justiz – Giustizia 2020/1, 1–22.

⁶³ Corte EDU, *Miracle Europe Kft v. Hungary*, n. 57774/13, n. 57

⁶⁴ Messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (01.023), FF 2001 3764; Commissione di Venezia 2010.

⁶⁵ Le attribuzioni delle cause effettuate dai programmi informatici del TF e del TAF sono tuttavia registrate nel sistema, cfr. n. 5.1.

nell'ambito di una denuncia in materia di vigilanza concernente il TAF⁶⁶, ma non ha constatato inadempienze di tipo organizzativo. Al di là del contesto di vigilanza, la ripartizione delle cause non è oggetto di discussioni regolari tra i tribunali, che da un lato si trovano di fronte a condizioni quadro differenti, ma che dall'altro condividono preoccupazioni simili (cfr. n. 6.3). Le rare volte in cui l'argomento è stato trattato, ci sono state discussioni sui programmi informatici utilizzati (cfr. n. 5.1) che tuttavia non sono state portate avanti dato che ogni tribunale si avvale di strumenti diversi.

5 Adeguatezza degli strumenti di ripartizione delle cause

Gli strumenti di ripartizione delle cause sono stati analizzati soprattutto sotto l'aspetto del loro utilizzo da parte dei tribunali della Confederazione o della loro conformità rispetto alle procedure predefinite (cfr. l'elenco dei criteri di valutazione nell'allegato 2). Il CPA giunge alla conclusione che i programmi informatici che funzionano sulla base di un algoritmo sono nel complesso adeguati, anche se il loro potenziale non è del tutto sfruttato (n. 5.1). La pertinenza degli altri strumenti – in particolare degli elenchi in Excel – è rimessa in questione, poiché servono alla ripartizione delle cause soltanto in modo secondario (n. 5.2).

5.1 Il ricorso a programmi informatici è pertinente, ma non del tutto sfruttato

Il TAF e il TF si basano entrambi su programmi informatici che consentono di generare automaticamente tutto il collegio giudicante o una parte di esso. Il funzionamento di questi sistemi è relativamente diverso⁶⁷. In generale essi permettono di rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante⁶⁸ e sono giudicati in modo positivo dai presidenti delle corti, responsabili della ripartizione delle cause. Anche gli attori esterni ai tribunali interpellati dal CPA li giudicano molto positivamente, pur non conoscendone bene il funzionamento, e attribuiscono loro un grande potenziale di oggettivazione quando si tratta di selezionare i giudici chiamati a statuire. Anche all'interno del TF e del TAF i giudici ripongono una grande fiducia in questi programmi, senza per forza comprenderne il funzionamento esatto.

⁶⁶ Causa 12T_3/2018

⁶⁷ Cfr. segnatamente Meyer, Lorenz / Tschümperlin, Paul (2012): Zusammensetzung des Spruchkörpers – Auswahl oder Automatisierung? In: Justice – Justiz – Giustizia 2012/1; Schuppisser, Alexander (2007): Vorausbestimmte Spruchkörperbesetzung am Bundesverwaltungsgericht. In: Justice – Justiz – Giustizia, 2007/2.

⁶⁸ Kettiger 2018: 19–20

5.1.1 Il programma «Bandlimat» al TAF: un sistema pionieristico che sta esaurendo le sue capacità

In seguito alla riforma della giustizia, il TAF è stato istituito per subentrare a numerose commissioni federali e servizi di ricorso subordinati ai diversi dipartimenti federali. Tra di essi figurava la Commissione di ricorso in materia d'infrastrutture e ambiente che disponeva già di un sistema automatico di composizione del collegio giudicante. Il sistema era stato sviluppato nel 2002 da un'impresa privata, che lo ha adattato per rispondere alle esigenze del TAF⁶⁹. L'algoritmo alla base della ripartizione delle cause eseguita da questo programma chiamato «Bandlimat», si fonda su numerosi dati che riguardano da un lato i giudici e dall'altro le cause che devono essere dirimate. L'applicazione consente così di definire le lingue di lavoro dei giudici dell'istruzione (funzione che implica una conoscenza perfetta della lingua) o di altro giudice (una conoscenza passiva della lingua è sufficiente), nonché la loro disponibilità e gli eventuali settori di specializzazione. L'algoritmo di «Bandlimat» mette questi dati in relazione con le caratteristiche della causa pertinente (lingua della causa, settore giuridico, eventuale ponderazione) e definisce inizialmente il giudice dell'istruzione scegliendo, tra i giudici che soddisfano i requisiti linguistici e specialistici, quello che ha il carico di lavoro minore al momento dell'attribuzione⁷⁰. Anche gli altri giudici sono definiti dal sistema in base al loro carico di lavoro. Ogni intervento nella composizione automatica del collegio giudicante deve essere giustificata da un commento. A titolo di esempio, il «Bandlimat» permette di disattivare certi giudici, per una causa specifica o su un arco di tempo più lungo, affinché siano esclusi dall'elenco dei giudici potenziali. L'algoritmo tiene conto anche del principio della maggiore varietà possibile, che vuole che i giudici lavorino con ogni giudici dell'istruzione il più spesso possibile. Nella pratica, tuttavia, è stato dimostrato che l'algoritmo associa alcune persone più spesso di altre.

⁶⁹ Schuppisser 2007

⁷⁰ L'algoritmo non rispecchia del tutto il carico di lavoro nel senso stretto del termine poiché non considera le cause liquidate. Ogni attribuzione di dossier è contabilizzata nel sistema e influenza il saldo dei dossier di ogni giudice: se la causa gli viene attribuita, il suo saldo aumenta e quello degli altri giudici diminuisce. Una nuova causa è attribuita al giudice che soddisfa i requisiti necessari (lingua, specializzazione ecc.) e che ha il saldo di dossier più basso al momento della ripartizione.

Figura 2

Interfaccia del TAF per la composizione del collegio giudicante («Bandlimat»)

Neuer Spruchkörper erzeugen

1 Nummer des Dossiers: A-1234/2009

Eigenschaften des Dossiers:

Dossiersprache

D	F	I
<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2

Global deaktivierte Richter: keine

Deaktivierte Richter: [redacted] anpassen... alle reaktivieren

Gedämpfter Richtereinsatz: keiner anpassen...

Besetzung:

1. Richter	2. Richter	3. Richter
generieren	generieren	generieren

3

Kommentar:

4

5 Spruchkörper generieren

Legenda: 1) numero del dossier; 2) lingua della causa (alcune corti possono definire anche i settori specifici); 3) possibilità di scegliere manualmente i giudici; 4) campo riservato ai commenti; 5) lancio della composizione automatica della corte. La figura è stata anonimizzata dal CPA.

Fonte: Handbuch Fallzuteilungssoftware «Bandlimat», pag. 8 (soltanto in tedesco)

Il CPA ritiene che il sistema attuale consenta in larga misura di rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante essendo questa interamente definita dall'algoritmo. L'insorgere di nuove esigenze ha tuttavia comportato l'adozione di numerose modifiche e l'integrazione progressiva di diverse funzionalità che non erano state previste sin dall'inizio: disattivazione dei giudici, ponderazione dei dossier, definizione dei settori giuridici, ampliamento del collegio a cinque giudici. Per ogni modifica è stato necessario ottenere un'offerta di un'azienda privata specializzata, e alcune misure sono state implementate unicamente in base alle esigenze di una corte. Attualmente, tuttavia, il programma non riesce a tener conto di alcune esigenze e le corti sono allora obbligate a modificare la composizione del collegio giudicante per includere questi criteri. Accade dunque che le corti che si occupano del diritto di asilo, essendo confrontate a scadenze a volte molto strette e non trovando giudici designati dal «Bandlimat» disponibili, ad esempio perché in vacanza, si avvalgano di un sistema di sostituzione manuale basato su elenchi alfabetici. Queste corti devono inoltre avere

di norma due giudici di lingua materna in seno al collegio, il che le costringe a modificare la composizione definita dal «Bandlimat» se tale criterio non è adempiuto non essendo previsto dall'algoritmo. Altri esempi possono essere addotti, come la difficoltà per il programma di tener conto correttamente dei tassi di occupazione minori o del ruolo del giudice dell'istruzione in più lingue. Il TAF è consapevole di queste lacune, che tuttavia possono essere colmate soltanto in parte dal sistema attuale che non soddisfa più le aspettative del tribunale. Per il TAF la questione è dunque di sapere se occorre sviluppare un programma completamente nuovo per sfruttare il potenziale di una ripartizione automatica delle cause⁷¹.

5.1.2 Il programma «CompCour» al TF: possibilità non sfruttate per rendere oggettiva la ripartizione delle cause

Secondo i documenti analizzati, l'applicazione «Bandlimat» utilizzata al TAF non era compatibile con gli standard informatici del TF, che ha quindi sviluppato il suo proprio sistema denominato «CompCour». Il mandato conferito nel 2008 al servizio informatico del Tribunale precisa che l'obiettivo principale consisteva nel «facilitare il compito dei presidenti quando si tratta di applicare i criteri» di ripartizione delle cause e di rispondere così al requisito introdotto dall'articolo 42 RTF di allestire una relazione sul rispetto di questi criteri. L'impulso di sviluppare un simile programma è venuto dalle CdG che chiedevano maggiore trasparenza. Un certo scetticismo si è manifestato all'interno del TF; secondo la documentazione interna del Tribunale la prima fase del progetto era di «convincere i presidenti delle corti a rinunciare a gestire l'attribuzione dei dossier e la designazione delle corti mediante elenchi spesso scritti a mano».

Attualmente il programma informatico si applica soltanto ai terzi ed eventualmente quarti e quinti giudici del collegio. Il relatore (primo giudice) è designato manualmente dal presidente della corte che fa lui stesso parte del collegio giudicante (secondo giudice), salvo motivo di ricusazione⁷². In funzione delle caratteristiche del caso immesse in «CompCour» (rappresentanza dei due generi necessaria, urgenza del caso, specializzazione all'interno del collegio giudicante necessaria) e del numero di giudici necessario, l'algoritmo designa i giudici prendendo in considerazione le loro eventuali specializzazioni e soprattutto il rispettivo carico di lavoro, definito in termini di numero di dossier che sono stati loro già attribuiti (cfr. fig. 3). Ogni modifica del collegio giudicante così come designata da «CompCour» od ogni designazione manuale dei terzi, quarti o quinti giudici deve essere giustificata da un commento.

⁷¹ Attualmente è in corso uno studio, condotto dai Prof. Kiener e Lienhard, sul sistema utilizzato dal TAF.

⁷² In quel caso è sostituito dal vicepresidente.

Figura 3

Interfaccia del TF per la composizione del collegio giudicante («CompCour»)

Legenda 1) numero del dossier; 2) stato del dossier; 3) relatore, definito manualmente; 4) cancelliere; 5) caratteristiche della causa; 6) lancio della composizione automatica della corte. La figura è stata anonimizzata dal CPA.

Fonte: Benutzerhandbuch «CompCour», pag. 1 (soltanto in tedesco)

Dal punto di vista del CPA l'utilizzo del programma «CompCour», anche se giudicato molto positivamente dai presidenti delle corti del TF, non sfrutta tutto il suo potenziale per quanto riguarda l'oggettivazione della composizione del collegio giudicante. «CompCour» contribuisce poco alla composizione di quest'ultimo dato che il relatore è designato manualmente dal presidente della corte, che fa lui stesso parte del collegio. Considerato il numero di casi giudicati al TF da uno, tre o cinque giudici (cfr. tabella 2, n. 2.2.2), ci si è avvalsi del programma informatico, a seconda delle procedure, per determinare unicamente un terzo dei giudici che si sono pronunciati su una causa nel 2019 (i terzi ed eventualmente quarti e quinti giudici). Occorre tuttavia relativizzare questo numero perché non considera che attualmente quattro corti su sette sono composte da cinque giudici. Se ciò esclude ogni intervento esterno per designare i giudici che si pronunceranno su una questione di principio (il collegio deve essere composto da cinque giudici secondo l'articolo 20 capoverso 2 LTF), riduce tuttavia anche la pertinenza dell'impiego del programma «CompCour».

Quando il programma è stato sviluppato, la Conferenza dei presidenti – l'organo che riunisce i presidenti delle diverse corti – ha discusso una designazione del relatore automatica anziché manuale da parte del presidente della corte. La Conferenza ha tuttavia respinto questa opzione argomentando che le riflessioni sottese a una simile «designazione intellettuale», e in particolare l'inclusione delle conoscenze specifiche dei giudici, sono «non programmabili»⁷³. In «CompCour» è tuttavia possibile specificare le specializzazioni di cui tener conto per designare anche gli altri giudici del collegio. La necessità di fare intervenire un fattore umano non convince perciò del tutto, tanto più che la scelta è limitata: essendo ogni corte composta da 5 o 6 giudici, spesso il relatore deve essere scelto tra i due o tre giudici che possono essere presi in considerazione perché di madrelingua, come richiesto.

Il TF ritiene peraltro che l'articolo 32 capoverso 1 LTF – il quale recita che «il presidente della corte dirige il procedimento quale giudice dell'istruzione sino alla pronuncia della sentenza; può delegare questo compito a un altro giudice» – giustifichi il fatto che la designazione del giudice dell'istruzione (o relatore) avvenga manualmente. Il CPA è invece del parere che il modo di designare questo giudice rimane aperto e che anche un programma informatico può essere utilizzato per designare il giudice dell'istruzione come accade al TAF (cfr. n. 5.1.1). Prova ne è che i terzi, quarti e quinti giudici sono designati da «CompCour», mentre l'articolo 40 capoverso 1 RTF recita che «il presidente della corte competente compone il collegio giudicante».

Il programma «CompCour» si rivela invece lacunoso quando si tratta di tener conto delle assenze dei giudici. I dati statistici forniti dal TF per il 2018 indicano che il 25 per cento delle modifiche (79 casi su 313) è giustificato dalle assenze. Questo criterio dovrebbe pertanto essere preso in considerazione da «CompCour»: una persona assente può essere disattivata per un certo periodo dall'elenco dei giudici potenziali. Anche se il numero di modifiche dovute alle assenze rimane molto contenuto rispetto al numero di cause trattate dal TF, ciò mostra che il sistema non è sfruttato al massimo delle sue potenzialità per rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante e aumentare così la fiducia dei cittadini verso il TF.

5.2 Gli strumenti di ripartizione delle cause al TPF e al TFB sono rudimentali

Il TPF e il TFB non utilizzano programmi informatici per generare automaticamente il collegio giudicante, ma si basano su elenchi in Excel. Anche se si considera che questi strumenti sono stati adattati alle esigenze dai rispettivi utenti, l'analisi degli elenchi evidenzia che non sono stati messi a punto specificamente per ripartire le cause, ma piuttosto per gestirle, segnatamente al TPF. Numerosi campi sono dunque irrilevanti per la ripartizione delle cause, mentre altre informazioni essenziali a questo scopo mancano. Le tre corti del TPF utilizzano elenchi simili che censiscono le diverse cause trattate nella corte e i giudici a cui sono state attribuite. Il carico di lavoro dei giudici può essere evinto da questo documento guardando quanti dossier sono stati loro attribuiti, ma gli altri criteri di ripartizione delle cause quali la lingua, le assenze

⁷³ Cfr. anche Meyer / Tschümperlin 2012

dei giudici o i settori di competenza specifici non possono attualmente essere presi in considerazione mediante gli strumenti utilizzati. Ciò avviene dunque in modo informale basandosi unicamente sulle conoscenze che il presidente ha dei membri della sua corte. Occorrerebbe inoltre sapere se per il TPF sarebbe pertinente adottare un programma informatico per effettuare la ripartizione in modo automatizzato. Un rapporto del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), pubblicato nel 2016, incoraggiava il Tribunale a proseguire le sue riflessioni in tal senso⁷⁴. È infatti difficile mantenere una visione d'insieme sulle cause attribuite e i potenziali giudici quando occorre ripartire un cospicuo numero di cause. Nel 2019, ad esempio, alla Corte dei reclami penali sono state registrate oltre 800 cause.

Nel TFB il presidente del Tribunale si basa su due documenti complementari per comporre il collegio giudicante: un primo elenco, che contiene informazioni sui giudici quali la loro formazione (giuridica o tecnica), la loro lingua di lavoro e, per i giudici di formazione tecnica, i rispettivi settori di competenza, e un secondo elenco che indica il numero di cause attribuite ai giudici. I due elenchi sono relativamente rudimentali, ma permettono di limitare la scelta in modo pertinente. Il CPA ritiene dunque giustificato, per un tribunale come il TFB che deve ripartire meno di 50 cause all'anno, utilizzare questo tipo di strumenti anziché avvalersi di programmi informatici. Detti strumenti non sono tuttavia concepiti in modo tale che la ripartizione delle cause possa essere tracciata sistematicamente. Soltanto i casi di ricasazione dei giudici invitati dal TFB a far parte del collegio giudicante, ad esempio, sono censiti nel sistema di gestione delle cause. Il segreto professionale non consente pertanto di documentare i motivi concreti della ricasazione. I casi di ricasazione anticipati dal presidente, basati sul fatto che certi giudici si erano astenuti in altri casi, non sono pertanto documentati, sebbene ciò accada regolarmente considerata l'importanza dei giudici non di carriera (cfr. n. 2.1.4). Invece di anticipare le ricasazioni, è possibile anche consultare dei registri pubblici per determinare se un giudice, il suo datore di lavoro o il suo studio ha legami con persone parti al processo suscettibili di pregiudicarne l'indipendenza. Anche se il sito Internet del TFB rimanda a questi registri, il presidente non li utilizza quando compone le corti.

Il programma informatico del TAF è senz'altro lo strumento più importante per ripartire le cause, ma non è l'unico. Le due corti competenti in materia d'asilo utilizzano anche elenchi alfabetici per determinare il giudice che sostituirà un membro del collegio giudicante designato dal «Bandlimat» se questi è assente quando viene messo in circolazione il progetto di sentenza (cfr. n. 5.1.1). Nel TF la designazione del relatore non è effettuata dal software «CompCour», ma manualmente dai presidenti delle corti. Tuttavia, questi non menzionano nessuno strumento specifico, a eccezione delle statistiche sui dossier trattati dai diversi giudici tratte dal programma interno di gestione delle cause del TF.

⁷⁴ GRECO 2016: 35

6 Adeguatezza dell'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause

L'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause è stata esaminata indirettamente dal CPA senza trattare la composizione delle corti nei casi concreti. Il CPA si è basato sulle informazioni relative all'attuazione delle procedure contenute nei documenti e sulle interviste fatte. L'analisi poggia sui criteri elencati nell'allegato 2, quali la concretizzazione adeguata dei criteri di ripartizione delle cause o l'applicazione giustificata del margine di manovra. Il CPA constata una mancanza di uniformità nel modo di prendere in considerazione i criteri per comporre il collegio giudicante (n. 6.1) e di assegnare le priorità (n. 6.2). Se le peculiarità dei tribunali giustificano alcune differenze, altre sollevano quanto meno delle domande (n. 6.3).

6.1 I criteri non sono applicati in modo uniforme

I criteri che intervengono nella ripartizione delle cause sono molteplici. Da un punto di vista giuridico la loro oggettività non è rimessa in discussione dato che si riferiscono a imperativi di efficienza o di qualità (n. 3.1). Tuttavia, il modo in cui sono applicati varia considerevolmente da un tribunale all'altro e persino da una corte all'altra. La tabella 4 elenca i criteri utilizzati dai diversi tribunali e indica se sono menzionati esplicitamente nelle basi legali e regolamentari a livello del tribunale. L'interpretazione che ne viene fatta dalle diverse corti è quindi oggetto di una breve discussione.

Tabella 4

Criteri di ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione

Criterio	TF	TAF	TPF	TFB
Lingua dei giudici	✓	✓	✓	(✓)
Carico di lavoro dei giudici	✓	✓	✓	✓
Conoscenze specifiche dei giudici	✓	(✓)	✓	✓
Genere	✓	(✓)	(✓)	
Partecipazione dei giudici a decisioni anteriori	✓	✓	✓	(✓)
Connessione delle cause	✓	(✓)	✓	(✓)
Assenze dei giudici	✓	(✓)	✓	
Appartenenza politica	(✓)			

Legenda: ✓ = criterio applicato in una o più corti del tribunale e menzionato nelle basi legali o regolamentari del tribunale interessato; (✓) = criterio utilizzato nella pratica da una o più corti del tribunale, ma non menzionato nelle basi legali o regolamentari del tribunale interessato.

Fonte: basi legali e regolamentari dei tribunali, interviste con i presidenti delle corti

La *lingua dei giudici* è un criterio applicato da tutti i tribunali per designare il relatore, ossia la persona che sarà incaricata di redigere la decisione. In effetti è ragionevole esigere che la madrelingua di quest'ultima sia la stessa della causa in questione al fine di assicurare una sentenza di qualità⁷⁵. Le Corti IV e V del TAF vogliono che anche un secondo giudice, oltre al giudice dell'istruzione, sia di madrelingua, senza che questa interpretazione sia basata su caratteristiche specifiche di dette corti⁷⁶. È interessante notare anche che tale criterio si applica al TFB pur non essendo iscritto nelle sue basi legali e regolamentari (cfr. n. 3.2).

Per comporre il collegio giudicante tutti i tribunali della Confederazione prendono in considerazione anche il *carico di lavoro dei giudici*. Secondo alcune corti le cause si equivalgono, e si basano quindi sul numero di dossier, mentre altre ponderano le cause in modo informale o secondo scale predefinite. Nella Corte d'appello del TPF, ad esempio, di norma le domande di revisione sono classificate «small», mentre gli appelli variano tra «small» ed «extra large» in base a un elenco di criteri più o meno severi stabiliti dai giudici della Corte, quali ad esempio il numero delle parti. In ogni caso il presidente della corte beneficia di un certo margine di manovra per valutare il peso di una causa in entrata.

Alcune corti integrano le *conoscenze specifiche* dei giudici come criterio supplementare nella ripartizione delle cause, oltre alla specializzazione inerente ai settori di competenza delle diverse corti. Ciò si attaglia al TFB che deve pronunciarsi in merito a cause di natura tecnica o in quelle corti che devono gestire un'ampia gamma di materie come la Corte II del TAF chiamata ad applicare oltre 50 leggi federali. Tra gli interpellati, tuttavia, prevale l'opinione che una specializzazione troppo grande non sia auspicabile e rischi di frenare il confronto di idee e lo sviluppo della giurisprudenza.

Una rappresentanza equilibrata a livello di *genere* non è un criterio considerato pertinente da tutte le corti. Non viene presa in considerazione, ad esempio, quando il TFB si trova a dover valutare questioni in materia di diritto dei brevetti. È invece un criterio pertinente se la questione giuridica sollevata concerne l'aspetto del genere. A parte alcune disposizioni vincolanti⁷⁷, il presidente della corte è libero di decidere in che misura questo criterio è preso in considerazione all'atto della ripartizione delle cause.

I quattro tribunali della Confederazione prevedono che, per motivi di efficacia, nella ripartizione delle cause si tenga conto della *partecipazione dei giudici a decisioni anteriori nella stessa materia*, dato che conoscono già il dossier. Per le stesse ragioni, e segnatamente per garantire l'uniformità della giurisprudenza, la *connessione* tra cause diverse può giustificare il fatto che siano tutte attribuite allo stesso collegio giudicante.

⁷⁵ Gli altri giudici devono avere conoscenze passive delle altre lingue ufficiali.

⁷⁶ Durante la fase di consultazione del presente rapporto il TAF ha sottolineato che una regola di questo tipo si giustificava per le corti competenti in materia d'asilo a causa del loro elevato carico di lavoro che richiede efficienza nel trattamento dei casi e perché l'esame dei fatti, in particolare della credibilità, necessita spesso un'analisi molto precisa delle dichiarazioni e quindi una conoscenza appropriata delle lingue. Il CPA non condive questo parere: normalmente le dichiarazioni menzionate dal TAF sono comunque tradotte da altre lingue straniere e un trattamento efficace dei casi è necessario in tutte le corti.

⁷⁷ Una rappresentanza equilibrata è obbligatoria nei casi menzionati in particolare all'art. 153 cpv. 1 o all'art. 335 cpv. 4 CPP (RS 312.0).

Tuttavia, il modo di definire se certi casi sono collegati oppure no varia e non si tratta quindi di una regola assoluta, il che lascia un margine di manovra al momento della ripartizione delle cause.

In certi casi l'*assenza dei giudici* per vacanze o malattia può essere presa in considerazione nella composizione del collegio giudicante. La motivazione è quella dell'efficienza e della celerità della giustizia. La durata a partire dalla quale un giudice non rientrerà in considerazione e sarà tolto dall'elenco dei giudici potenziali varia da 2 a 20 giorni lavorativi a seconda delle corti all'interno dello stesso tribunale, ciò che fa una grande differenza. Definire questa durata, qualora non dipenda da scadenze legali, compete al presidente della corte, talvolta in discussione con i giudici della corte interessata.

Infine, pur non essendo menzionata nelle basi legali e regolamentari dei tribunali, l'*appartenenza politica* dei giudici è il criterio sul quale si concentrano le critiche degli attori esterni interpellati. Il modo in cui i giudici sono eletti dal Parlamento prevede una rappresentanza equilibrata delle forze politiche nei tribunali, a eccezione del TFB per il quale l'appartenenza politica non è un criterio d'elezione⁷⁸. Tuttavia, il fatto che l'appartenenza politica rappresenti un criterio elettorale sottintende che esercita una certa influenza sul modo in cui i giudici interpretano il diritto. Non viene però più presa in considerazione all'atto della ripartizione delle cause. Recentemente questa opzione è stata discussa dai presidenti delle corti del TF, ma è stata volontariamente accantonata: le questioni di principio sono trattate nella composizione di cinque giudici, il che assicura che non ci sarà un partito maggioritario dato che una corte conta tra cinque e sei giudici e che, secondo una regola non scritta interna al TF, i giudici di una corte non possono appartenere in maggioranza a un partito. L'appartenenza politica può tuttavia essere presa in considerazione al TF quando a essere parte a un processo è un partito politico. La grande maggioranza delle persone interpellate nei diversi tribunali ritiene che considerare l'appartenenza politica quando si tratta di attribuire le cause lancerebbe un messaggio controproducente rispetto all'indipendenza dei giudici che esige che questi non siano «militanti del loro partito». Se l'appartenenza politica dei diversi giudici è specificata sui siti Internet del TAF e del TPF, non lo è nel caso del TF.

In generale, infine, la tabella 4 evidenzia che i criteri applicati dal TFB sono poco numerosi e che molti dei criteri utilizzati nella pratica dal TAF non sono menzionati nelle sue basi legali e regolamentari. A volte, tuttavia, lo sono nei regolamenti interni delle corti, che non sono pubblicati.

⁷⁸ Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) (2016): *Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri*, Rapporto di valutazione, Svizzera. Strasburgo: Consiglio d'Europa.

6.2 Soltanto i programmi informatici consentono di ricostruire la prioritizzazione dei criteri

Né le basi legali o regolamentari dei tribunali né i rispettivi documenti interni si occupano della prioritizzazione dei criteri di ripartizione delle cause. Ciò favorisce un'attuazione differenziata delle procedure e solleva domande sul rispetto dell'oggettività quando si tratta di applicare tali criteri. Nella pratica la grande maggioranza delle corti assegna la priorità alla lingua per definire il relatore, poiché spetta a lui redigere la decisione. Alcuni presidenti dei diversi tribunali preferiscono tuttavia porre in secondo piano il criterio della lingua per prendere piuttosto in considerazione le conoscenze specialistiche di un giudice. Non esiste comunque nessuna direttiva interna ai tribunali della Confederazione per definire quali siano i casi che giustificano il fatto che le competenze prevalgano sulla lingua del giudice.

La prioritizzazione degli altri criteri è ancora meno chiara e dipende dal tribunale, ovvero dalla corte, così come dalle caratteristiche della causa considerata. Generalmente il carico di lavoro e le conoscenze specifiche sono determinanti, senza che uno dei due criteri prevalga in assoluto sull'altro, come ribadiscono in particolare i presidenti delle corti del TPF. Una delle esigenze specifiche del TFB è che la corte comprenda almeno un giudice con una formazione tecnica e uno con una formazione giuridica (art. 21 LTFB). Il settore di competenza riveste allora un'importanza particolare tanto più che la lingua – sebbene presa in considerazione in primo luogo – è raramente discriminante; oltre il 90 per cento delle cause sottoposte al TFB nel 2019 è infatti in tedesco⁷⁹ e la documentazione è in ogni caso spesso redatta in inglese. Considerati i numerosi casi di ricasazione collegati alle attività professionali parallele esercitate dai giudici non di carriera, a volte anticipate al momento della ripartizione delle cause, la scelta dei giudici che andranno a comporre il collegio è generalmente molto ristretta, per non dire inesistente, una volta che la lingua e il settore di competenza sono stati presi in considerazione. Le modalità con cui vengono scelti i giudici in possesso della formazione giuridica non sono peraltro precisate e nemmeno la definizione del numero di giudici tecnici o giuridici che faranno parte del collegio giudicante.

I criteri programmati nei software informatici del TF e del TAF sono automaticamente presi in considerazione quando si utilizzano questi programmi. Alcuni, come la lingua, le eventuali assenze o le conoscenze specifiche dei giudici, fungono da filtri. La selezione finale è svolta nei due programmi in funzione del carico di lavoro dei potenziali giudici⁸⁰. Le composizioni del collegio giudicante possono essere modificate, ma ogni intervento manuale in questi sistemi deve essere accompagnato da un commento. È dunque quanto meno possibile, caso per caso, dedurne le priorità assegnate ai diversi criteri.

Nei caso in cui la decisione di attribuzione di una causa è presa da un presidente mentre esercita il suo margine di apprezzamento, le raccomandazioni internazionali precisano che tale decisione dovrà essere suscettibile di controllo⁸¹, ossia che possa essere tracciata. Ciò non è possibile se la prioritizzazione dei criteri non è esplicita.

⁷⁹ Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, pag. 89.

⁸⁰ Il programma «Bandlimat» al TAF non calcola il carico di lavoro attuale dei giudici, bensì il numero di dossier loro attribuiti. Cfr. n. 5.1.1.

⁸¹ Commissione di Venezia 2010: 18.

6.3 **Le specificità delle diverse corti e dei tribunali giustificano soltanto in parte le differenze di attuazione**

È importante sottolineare che i quattro tribunali esaminati nella presente valutazione sono entità ben distinte che affrontano realtà assai differenti tra di loro, sia che si tratti del numero di cause dirimate, del numero di giudici a disposizione, della durata media di una causa o dell'ampiezza del settore giuridico interessato⁸². Il TF, ad esempio, quale autorità giudiziaria suprema della Confederazione, non verifica di norma i fatti, ma limita il suo esame alle questioni di diritto⁸³. Simili differenze si ritrovano tra le diverse corti di uno stesso tribunale, dovendo queste far fronte a un volume di affari che in una corte può essere fino a cinque volte superiore rispetto a un'altra, ad esempio nel TAF⁸⁴. Anche alcuni settori giuridici sono vincolati a scadenze particolarmente strette, come nel caso di certi ricorsi in materia d'asilo (art. 109 cpv. 3 LAsi⁸⁵), e pure il numero di giudici di cui dispone una corte all'interno dello stesso tribunale può variare⁸⁶.

Queste differenze influiscono segnatamente sulla presa in considerazione del carico di lavoro (una causa importante comporterà un lavoro maggiore e, di conseguenza, un trattamento più lungo), delle conoscenze specifiche (se in una corte vi sono molti settori diversi, è opportuno tener conto di questo criterio) o delle assenze (una causa da dirimere in cinque giorni non può essere attribuita a un giudice assente per una settimana). Senza aver analizzato casi concreti, il CPA ritiene che le ragioni invocate dalle persone interpellate sono nel complesso pertinenti per giustificare le differenze che emergono nell'attuazione della ripartizione delle cause.

Tuttavia, alcune discordanze nella pratica non si giustificano del tutto con le specificità menzionate. I presidenti delle corti trattano infatti le modifiche del collegio giudicante in modi molto diversi: alcuni si sforzano di intervenire il meno possibile nelle composizioni iniziali, altri affermano di ricorrervi regolarmente senza badare a che ciò rimanga un'eccezione⁸⁷. Nonostante i motivi generalmente adottati per effettuare tali modifiche siano ragionevoli (ad es. ricasazione dei giudici, assenze prolungate, sovraccarico di lavoro), la mancanza di chiarezza del quadro giuridico (n. 3.3) dà luogo a un margine di manovra che i presidenti utilizzano in modi diversi per comporre il collegio giudicante. Ciò si applica anche alla durata dell'assenza presa in considerazione per scartare un giudice dalla corte potenziale che varia da due a 20 giorni senza che il tipo di causa interessato lo giustifichi.

Inoltre, le differenze concernenti l'eshaustività delle basi legali e regolamentari non si spiegano nemmeno con il quadro istituzionale dei tribunali (n. 3.2) e neppure con l'eterogeneità delle pratiche relative alla delega dei compiti collegati alla ripartizione

⁸² Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, tabella comparativa

⁸³ Meyer, Ulrich (2020): Gedanken zu einer zeitgemässen Justiz. Ansprache des Bundesgerichtspräsidenten am Schweizerischen Juristentag 2019. In: SJZ-RSJ 1/2020, 27–31.

⁸⁴ Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, pag.72.

⁸⁵ Legge federale del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi, RS 142.31).

⁸⁶ Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione, pag. 6–7; 36–37; 60–62.

⁸⁷ Lo si osserva anche nelle statistiche fornite dal TF.

delle cause all'interno del TF o del TAF (n. 4.1) o l'elaborazione dei rapporti successivi che ha luogo soltanto al TF (n. 4.3). Anche il fatto che il giudice dell'istruzione sia designato dal programma informatico al TAF (n. 5.1.1), ma non al TF (n. 5.1.2), fatica a convincere, dato che le conoscenze specifiche di un giudice possono essere prese in considerazione da entrambi i sistemi. Il CPA giunge inoltre alla conclusione che al TF la designazione automatica del relatore non sia incompatibile con le basi legali di questo tribunale (n. 5.1.2). Il CPA constata infine che, malgrado le condizioni quadro differenti, le preoccupazioni manifestate dalle persone interpellate nei tribunali sono simili, in particolare per quanto riguarda la presa in considerazione della lingua, visto il plurilinguismo svizzero, e la ricerca di equilibrio tra la prevedibilità della composizione del collegio giudicante, come auspicato dalle garanzie internazionali e costituzionali, e un margine di manovra necessario per conservare una certa flessibilità e garantire così l'efficienza e l'efficacia della giustizia⁸⁸.

7 Conclusioni

Nel complesso il CPA giunge alla conclusione che le procedure di ripartizione delle cause nei tribunali della Confederazione non rimettono in causa le garanzie di legalità, indipendenza e imparzialità dell'organo giudicante. Il CPA non ha trovato indizi che lascino supporre che le sentenze dei tribunali siano deliberatamente influenzate mediante la ripartizione delle cause, ma dall'analisi si evince anche che non sempre è possibile assicurare la tracciabilità della ripartizione. Il quadro normativo sovraordinato è generalmente rispettato, mentre le raccomandazioni internazionali non sempre lo sono (n. 7.1). Le procedure mancano di trasparenza (n. 7.2) e gli strumenti non sono sempre adattati per comporre il collegio giudicante in modo oggettivo (n. 7.3). Generalmente, infine, i criteri sono pertinenti, ma la loro attuazione rimane vaga (n. 7.4). Ciononostante, il margine di manovra esistente nella ripartizione delle cause contribuisce a una giustizia efficiente ed efficace (n. 7.5).

7.1 **Le basi legali e regolamentari corrispondono nel complesso al quadro normativo sovraordinato, ma si constatano alcune lacune (cap. 3)**

Il quadro normativo sovraordinato pone un certo numero di requisiti per quanto riguarda il modo in cui si svolge la ripartizione delle cause nei tribunali. Tali requisiti, iscritti nella Costituzione e nel diritto internazionale, hanno come obiettivo finale quello di garantire che il collegio giudicante sia indipendente e non sia composto arbitrariamente in funzione del caso specifico allo scopo di influenzare la decisione in un senso o nell'altro. In generale le disposizioni legali e regolamentari dei tribunali della Confederazione rispettano tali requisiti ponendo le basi delle procedure di ripartizione delle cause, enunciando le responsabilità e specificando i criteri da prendere in considerazione (n. 3.1).

⁸⁸ Lienhard / Kettiger 2013: 11

Tuttavia, queste procedure non corrispondono del tutto alle buone pratiche nella materia, pur non essendo incompatibili con le raccomandazioni internazionali. Si constata così determinate lacune in relazione all'esaustività delle basi legali e regolamentari dei vari tribunali (n. 3.2). Queste ultime omettono di citare determinati criteri specifici di cui si è comunque tenuto conto nella composizione del collegio giudicante, come la lingua che i giudici padroneggiano al TFB, le loro assenze, il loro genere o le loro conoscenze specifiche al TAF. Alcuni regolamenti interni delle corti del TAF sono più esaustivi, ma non sono pubblicati. Le disposizioni dei tribunali non precisano peraltro sempre il momento in cui va composto il collegio giudicante, segnatamente al TF e al TPF, né le modalità della sua comunicazione alle parti. Le modifiche della composizione del collegio giudicante non sono infine oggetto di disposizioni specifiche a livello dei tribunali, mentre le raccomandazioni internazionali insistono sulla necessità di prevedere regole più severe in queste situazioni per assicurarsi che i cambiamenti non siano arbitrari (n. 3.3).

7.2 Le procedure di ripartizione delle cause non sono sufficientemente trasparenti (cap. 4)

Attualmente la ripartizione delle cause non è effettuata in modo sufficientemente trasparente, sia all'interno dei tribunali sia verso l'esterno. In effetti, il funzionamento delle procedure e la loro attuazione sono troppo poco documentati (n. 4.2) e ciò comporta interpretazioni differenti per quanto riguarda le responsabilità dell'esecuzione di questi compiti (n. 4.1). La composizione del collegio giudicante è peraltro controllata soltanto di rado (n. 4.3). Un monitoraggio di questo tipo esiste in parte all'interno del TF, che redige ogni anno una relazione contenente dati statistici in proposito e la trasmette alle CdG, ma non esiste negli altri tribunali. Anche la disponibilità di questi dati entra in linea di conto; se gli strumenti del TAF permettono di percorrere a ritroso le fasi della composizione del collegio giudicante (n. 5.1.1), con gli elenchi in Excel utilizzati dal TPF e dal TFB non è possibile farlo (n. 5.2). All'interno di quest'ultimo le modalità della scelta dei giudici con una formazione giuridica non sono trasparenti come neppure la definizione del numero di giudici con una formazione tecnica o giuridica che faranno parte del collegio giudicante. Infine, numerose persone all'interno dei diversi tribunali dichiarano di anticipare i motivi di ricasazione dei giudici al momento di comporre il collegio, con la conseguenza che certi giudici sono esclusi sin dall'inizio senza che ciò sia documentato. Questa pratica diventa problematica in relazione alla trasparenza della ripartizione delle cause. Ciò avviene in particolare al TFB che deve spesso far fronte a motivi di ricasazione considerato il numero elevato di giudici non di carriera cui fa appello. Sulla base di criteri documentati si sarebbe forse potuto scegliere un'altra persona. Non è dunque possibile risalire completamente alla procedura seguita per la composizione del collegio giudicante.

Dato che le basi legali e regolamentari dei quattro tribunali della Confederazione sono formulate in modo aperto e lasciano un certo margine d'interpretazione, è ancora più importante che i singoli casi siano ben documentati allo scopo di escludere qualsiasi sospetto di manipolazione della composizione del collegio giudicante che consentirebbe di influenzare la decisione in un senso o nell'altro. Attualmente le lacune constatate a questi due livelli (grado di concretizzazione delle basi legali e regolamentari

e documentazione dei singoli casi) si sommano e nuocciono alla trasparenza delle procedure.

7.3 Gli strumenti non garantiscono del tutto una composizione oggettiva del collegio giudicante (cap. 5)

Gli strumenti utilizzati dai tribunali della Confederazione sono nel complesso apprezzati dai loro utenti, sia che si tratti di programmi informatici operanti in base a un algoritmo o di elenchi in Excel. I primi godono di un'ottima reputazione e gli attori esterni e interni li considerano molto importanti per rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante, pur non conoscendone o comprendendone il funzionamento esatto (n. 5.1). Attualmente, tuttavia, alcune esigenze non sono più soddisfatte dal programma utilizzato al TAF, il che rende necessarie modifiche manuali effettuate dai presidenti delle corti (n. 5.1.1). Dal canto suo, il programma informatico del TF ha designato meno di un terzo dei giudici che si sono pronunciati su una causa nel 2019, fatto che solleva domande sul suo contributo a rendere oggettiva la composizione del collegio giudicante (n. 5.1.2).

Gli altri strumenti utilizzati sono più rudimentali e non prendono in considerazione tutti i criteri necessari alla ripartizione delle cause. Risultano dunque parzialmente adeguati a garantire una composizione oggettiva del collegio giudicante. Ciò si applica in particolare agli elenchi in Excel utilizzati dal TPF, più simili a strumenti di gestione delle cause non contenendo, ad esempio, nessuna informazione sulle conoscenze specifiche dei giudici di cui si tiene conto in modo informale. Il TPF è stato peraltro incoraggiato a proseguire le sue riflessioni sull'adozione di un programma informatico⁸⁹. Gli strumenti del TFB sono più precisi, ma non sono tutti utilizzati in modo sistematico, in particolare i registri pubblici delle relazioni d'interesse. Gli elenchi in Excel utilizzati non consentono di risalire alla procedura seguita per la composizione del collegio giudicante in un caso concreto (n. 5.2).

7.4 I criteri di ripartizione delle cause sono pertinenti, ma applicati in modi diversi (cap. 6)

I vari criteri presi in considerazione dai tribunali della Confederazione per comporre il collegio giudicante, come lingua, carico di lavoro, genere o conoscenze specifiche dei giudici, sono al centro dell'attuazione di queste procedure. Sono in generale pertinenti e si riferiscono a elementi oggettivi, ma alcuni di essi non sono ripresi nelle relative disposizioni legali o regolamentari dei tribunali. Inoltre, le ripercussioni di tali criteri sulla composizione del collegio giudicante non sono del tutto chiare e i criteri non sono applicati in maniera uniforme da una corte all'altra (n. 6.1). Il modo in cui il carico di lavoro è preso in considerazione, ad esempio, non è esplicito, il ruolo

⁸⁹ GRECO 2016: 35

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
cap.	capitolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1959 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale; RS 312.0)
cpv.	capoverso
DTF	Decisione del Tribunale federale
FF	Foglio federale
GRECO	Gruppo di Stati contro la corruzione
LOAP	Legge federale del 19 marzo 2010 sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle autorità penali; RS 173.71)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LTAF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (RS 173.32)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
LTFB	Legge del 20 marzo 2009 sul Tribunale federale dei brevetti (RS 173.41)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
n.	numero
Oparl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115)
ROTPF	Regolamento del 31 agosto 2010 sull'organizzazione del Tribunale penale federale (Regolamento sull'organizzazione del TPF; RS 173.713.161)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RTAF	Regolamento del 17 aprile 2008 del Tribunale amministrativo federale (RS 173.320.1)
RTF	Regolamento del 20 novembre 2006 del Tribunale federale (RS 173.110.131)

RTFB	Regolamento del 28 settembre 2011 del Tribunale federale dei brevetti (RS 173.413.1)
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TFB	Tribunale federale dei brevetti
TPF	Tribunale penale federale

Bibliografia e documenti di riferimento

Bibliografia

- Bandli, Christoph (2007): Zur Spruchkörperbildung an Gerichten: Vorausbestimmung als Fairnessgarantin. In: *Justice – Justiz – Giustizia*, 2007/2.
- Brunner, Arthur (di prossima pubblicazione): Verfassungsrechtliche Vorgaben an die Besetzung gerichtlicher Spruchkörper. Versione dell'autore del 29 settembre 2020.
- Fonjallaz, Jean, (2011): Garantie pour le justiciable d'un tribunal indépendant et impartial et contrôle de l'activité des tribunaux par la haute surveillance exercée par le pouvoir législatif, une coexistence difficile. In: *Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle* 2011/1, 49–58.
- GRECO (2016): Prevenzione della corruzione di parlamentari, giudici e pubblici ministeri, Rapporto di valutazione, Svizzera. Strasburgo: Consiglio d'Europa.
- Kettiger, Daniel (2018): Die aktuelle Bundesgerichtspraxis zur Spruchkörperbildung, eine Urteilsbesprechung. In: *Justice – Justiz – Giustizia* 2018/4.
- Kiener, Regina (2001): Richterliche Unabhängigkeit: verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Berna: Stämpfli Verlag AG.
- Kiener, Regina / Henseler, David (2019): Anforderungen des Europarats und der OSZE an die Spruchkörperbildung in Gerichten. In: Tanquerel, Thierry / Hottelier, Michel / Hertig, Maya / Flückiger, Alexandre (ed.): *Études en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique*. Ginevra: Schulthess éditions romandes, 193–200.
- Kneubühler, Lorenz (2018): Art. 22 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans / Kneubühler, Lorenz (ed.): *Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz*. Basilea: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Lienhard, Andreas (2018): Oberaufsicht über die Gerichte – Eigenheiten, Verbindungslinien und Abgrenzungen. In: *Justice – Justiz – Giustizia* 2018/1.
- Lienhard, Andreas / Kettiger, Daniel (2013): Die Selbstverwaltung der Gerichte. In: *Justice – Justiz – Giustizia* 2013/3.
- Mahon, Pascal (2003): Art. 29–32. In: Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal: *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich: Schulthess, 262–298.
- Meyer, Lorenz / Tschümperlin, Paul (2012): Zusammensetzung des Spruchkörpers – Auswahl oder Automatisierung? In: *Justice – Justiz – Giustizia* 2012/1.
- Meyer, Ulrich (2020): Gedanken zu einer zeitgemässen Justiz. Ansprache des Bundesgerichtspräsidenten am Schweizerischen Juristentag 2019. In: *SJZ-RSJ* 1/2020, 27–31.
- Müller, Andreas (2016): Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirtschaftung in der schweizerischen Justiz, Stand – Vergleich – Folgerungen. Berna: Stämpfli Verlag AG.

Poltier, Etienne (2011): L'organisation et le fonctionnement interne de l'ordre judiciaire et des tribunaux. In: Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle 2011/8, 1018–1036.

Schnewly, Anne Mirjam (2020): Das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in die Gerichtsbarkeit. In: Justice – Justiz – Giustizia 2020/1, 1–22.

Schuppisser, Alexander (2007): Vorausbestimmte Spruchkörperbesetzung am Bundesverwaltungsgericht. In: Justice – Justiz – Giustizia, 2007/2.

Segreteria delle Commissioni della gestione (2019): Promemoria delle Commissioni della gestione delle Camere federali.

Foglio federale

Alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali, rapporto della CdG-S del 28 giugno 2002, FF 2002 6793

Dichiarazione delle Commissioni della gestione ai sensi del diritto di alta vigilanza del 24 giugno 2020 concernente i diritti d'informazione delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati con riferimento al rapporto di vigilanza della Commissione amministrativa del Tribunale federale del 5 aprile 2020 (12T_2/2020) sugli avvenimenti al Tribunale penale federale, *non ancora pubblicato nel FF*

La portata dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali – i pareri della dottrina giuridica. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione dell'11 marzo 2002 all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, FF 2002 6857

Messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (01.023), FF 2001 3764

Rapporti internazionali contenenti raccomandazioni relative alla ripartizione delle cause

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010), Les juges: indépendance, efficacité et responsabilité. Raccomandazione CM/Rec(2010)12 e motivazione, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010. Disponibile su <http://rm.coe.int/doc/09000016807096c2> (stato 19.11.2019).

Commissione di Venezia (2010), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire. Partie I: L'indépendance des juges. CDL-AD(2010)004. Disponibile su [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx) (stato 19.11.2019).

Consiglio consultivo dei giudici europei (Conseil consultatif de juges européens, [CCJE]) (2016), Avis n°19 à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle des présidents des tribunaux). Disponibile su <https://rm.coe.int/1680748181> (stato 02.12.2019).

ENCJ European Network of Councils for the Judiciary (2014), Minimum Judicial Standards IV, Allocation of Cases. ENCJ Report 2013–2014. Disponibile su https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_report_standards_iv_allocation_of_cases_2014.pdf (stato 19.11.2019).

ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights (2010), Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia. Disponibile su <https://www.osce.org/odihr/kyivrec?download=true> (stato 19.11.2019).

Elenco dei documenti trasmessi dai tribunali

In generale

Rapporto di gestione 2019 dei tribunali della Confederazione

Tribunale federale

Algorithme CompCour [senza data]

Auszug aus dem Protokoll der PK vom 09. April 2019, Traktandum II, mit den Unterlagen: 18c. Statistiques des compositions modifiées, 18d. Liste des compositions modifiées par cour (2018)

Benutzerhandbuch CompCour, versione dell'8 novembre 2012, con complementi del 6 luglio 2015

CompCour: évaluation de la charge, première ébauche de solution, versione del 6 aprile 2011

CompCour: Spécifications utilisateurs relatives à la composition automatique de la cour appelée à statuer, versione del 18 aprile 2011

Concept du 12.11.2012 relatif à la mise en œuvre des critères de l'art. 40 RTF pour la désignation du juge rapporteur

Concept général et détaillé du projet CompCour, versione del 13 febbraio 2009

Controlling-Daten des Bundesgerichts zuhanden der GPK (2013-2019)

Führungsübersicht der durch den Informatikausschuss gesteuerten Projekte, versione del 16 maggio 2019

Informatikstrategie 2018 des Bundesgerichts (ISBGer), versione del 10 settembre 2018

Liste Abkürzungen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen (2018)

Mandat de projet: CompCour, versione del 10 luglio 2008

Note technique CompCour (Application Java), versione del 5 febbraio 2019

Rapport final de projet: CompCour, versione del 17 giugno 2014

Referatsstatistik (Richter und nebenamtlichen Richter), versione senza le cifre Réglaes de CompCour (stato 1° novembre 2019)

Spruchkörperbildung 2007: Bericht der Verwaltungskommission ans Plenum, versione del 19 maggio 2008 (*testo*)

Zahl der Urteilsredaktionen, ohne Referate, Gerichtsschreiber, versione del 4 giugno 2019

Zuteilungs- und Erledigungsstatistik der Fälle (Gerichtsschreiber nach Abteilung und Sprache), versione del 4 giugno 2019

Tribunale amministrativo federale

Ablauf Fallzuteilung GeKo, 11 gennaio 2010

Abteilungsreglement I vom 5.3.2019

Abteilungsreglement II vom 13.2.2014

Abteilungsreglement III vom 25.1.2017

Abteilungsreglement IV vom 18.4.2007

Abteilungsreglement V vom 5.4.2007

Abteilungsreglement VI vom 14.6.2016

Entwurf Schnittstelle Bandlimat-Juris, 14 gennaio 2010

Optor AG, Handbuch Fallzuteilungssoftware «Bandlimat», versione del 1° settembre 2017

Optor AG, Offerte Fallzuteilungssoftware, Release 2.0 zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer), versione del 14 febbraio 2017

Substring GmbH, Algorithmus zum Bestimmen von Spruchkörpern am Bundesverwaltungsgerichts, versione del 13 ottobre 2006

Substring GmbH, Beschrieb Bedürfnis Abteilung II mit 2. Richter aus Abteilung III, e-mail del 18 gennaio 2011

Substring GmbH, Kurzofferte «Bandlimat: zusätzliche Kammer in der Abteilung I», e-mail del 27 agosto 2009

Substring GmbH, Nachfrage Gewichtung Bandlimat, e-mail dell'8 novembre 2016

Substring GmbH, Offerte, Release 1.1 der Software «Fallzuteilung» des Bundesverwaltungsgerichts, versione del 25 gennaio 2007

Substring GmbH, Offerte, Release 1.2 der Software «Fallzuteilung» des Bundesverwaltungsgerichts, versione del 23 maggio 2007

Substring GmbH, Offerte, Release 1.3 der Software «Fallzuteilung» des Bundesverwaltungsgerichts, versione dell'8 novembre 2007

Substring GmbH, Offerte, Release 1.4 der Software «Fallzuteilung» des Bundesverwaltungsgerichts, versione del 22 ottobre 2008

Substring GmbH, Offerte, Release 1.6 der Software «Fallzuteilung» des Bundesverwaltungsgerichts, versione del 23 maggio 2011

Substring GmbH, Offerte, Software zum Bestimmen von Spruchkörpern am Bundesverwaltungsgericht, versione dell'8 dicembre 2006

Substring GmbH, Spezifikation: Fallzuteilungssoftware BVGer Release 1.7, versione del 17 maggio 2013

Substring GmbH, Spezifikation: Fallzuteilungssoftware BVGer: Global deaktivierte Richter, versione del 14 aprile 2011

Substring GmbH, Spezifikation: Schnittstelle zwischen Bandlimat und GeKo, versione del 4 maggio 2010

Substring GmbH, Spezifikation: Schnittstelle zwischen Bandlimat und GeKo, versione del 18 febbraio 2016

Vorschlag Erweiterung Bandlimat Abt. II, 20 gennaio 2010

Tribunale penale federale

Fallstatistik Strafkammer, tabella in Excel utilizzata per attribuire le cause alla Corte penale, versione dell'11 ottobre 2019 (senza i dettagli)

Geschäftskontrolle CAR, tabella in Excel utilizzata per attribuire le cause alla Corte d'appello, versione dell'8 ottobre 2019 (senza i dettagli)

Zuteilungen 2019, tabella in Excel utilizzata per attribuire le cause alla Corte dei reclami penali, versione del 7 ottobre 2019 (senza i dettagli)

Tribunale federale dei brevetti

Commenti sull'indipendenza dei giudici, versione del 24 febbraio 2015

Nebenamtliche Richter / Honorarempfänger des BPatGer, versione del 17 giugno 2019 (tabella in Excel)

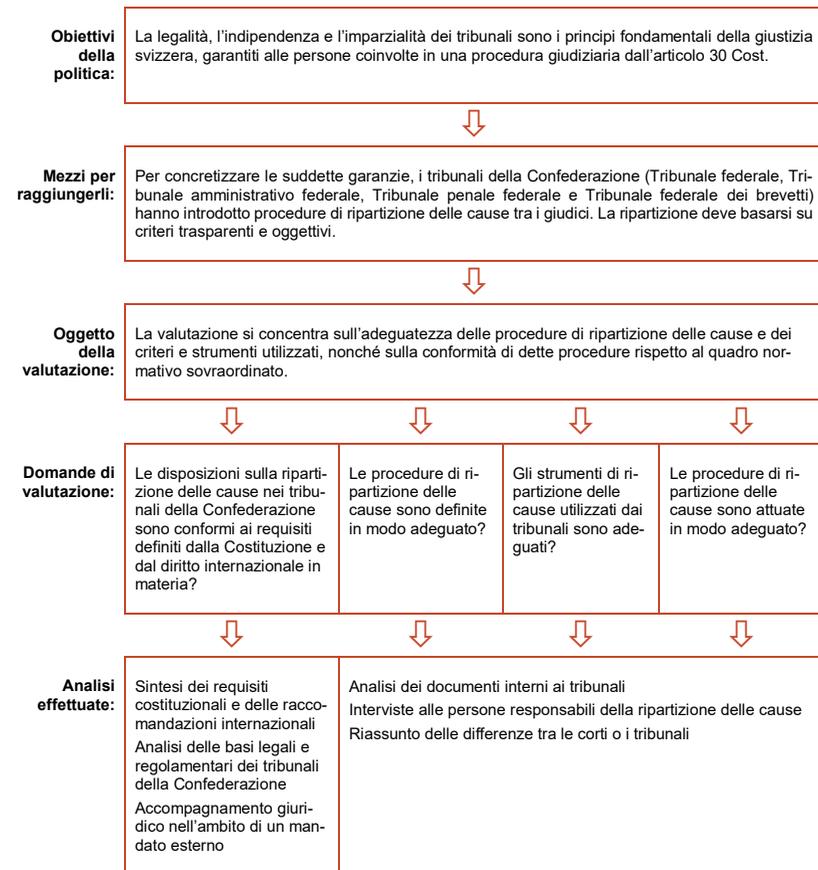
Reporting Anzahl Verfahren pro Richter/Richterin, versione del 17 giugno 2019

Elenco delle persone interpellate

Nell'elenco è indicata la funzione che la persona interessata rivestiva al momento del colloquio con il CPA.

Antonioni Luftensteiner, Emilia	Presidente della Corte V, TAF
Blättler, Stephan	Presidente, TPF
Bomholt, Ursula	Responsabile della Cancelleria, TFB
Chaix, François	Presidente della I Corte di diritto pubblico, TF
de Coulon Scuntaro, Jenny	Presidente della Corte VI, TAF
Denys, Christian	Presidente della Corte di diritto penale, TF
Fasel, Bernhard	Segretario generale aggiunto, TAF
Felber, Markus	Giornalista giuridico, Santschi & Felber JustizKommunikation GmbH
Gonin, Olivier	Collaboratore scientifico, Ufficio federale di giustizia
Gregori Al-Barafì, Mascia	Segretaria generale, TPF
Kasser, Amédée	Avvocato, membro del Consiglio della Federazione Svizzera degli Avvocati (SAV/FSA)
Kiss, Christina	Presidente delle I Corte di diritto civile, TF
Kuster, Patrick	Specialista in sicurezza informatica, TAF
Mahon, Pascal	Professore, Università di Neuchâtel
Maillard, Marcel	Presidente della I Corte di diritto sociale, TF
Mansour, Fati	Giornalista giuridico, Le Temps
Meyer, Ulrich	Presidente, TF
Parrino, Francesco	Presidente della II Corte di diritto sociale, TF
Rall, René	Segretario generale, Federazione Svizzera degli Avvocati (SAV/FSA)
Richard, Pascal	Presidente della Corte II, TAF
Rielle La Bella, Stephanie	Segretaria generale, TAF
Rochat Pauchard, Annie	Presidente della Corte I, TAF
Roy, Garré	Presidente della Corte dei reclami penali, TPF
Ryter, Marianne	Presidente, TAF
Schweizer, Mark	Presidente, TFB
Seiler, Hans Georg	Presidente della II Corte di diritto pubblico, TF
Spälti Giannakitsas, Nina	Presidente della Corte IV, TAF
Stupf, Martin	Presidente della Corte penale, TPF
Thormann, Olivier	Presidente della Corte d'appello, TPF
Tschümperlin, Paul	Segretario generale, TF
von Werdt, Niklaus	Giudice nella II Corte di diritto civile, TF
Weiss, David	Presidente della Corte III, TAF

Approccio della valutazione



Criteri di valutazione

Criteri specifici	Elementi di apprezzamento
<i>Conformità delle disposizioni rispetto al quadro normativo sovraordinato (domanda 1)</i>	
Qualità normativa delle basi legali e regolamentari	La composizione del collegio giudicante è definita in maniera esplicita in norme generali e astratte. Le competenze delle corti sono definite in modo chiaro e preciso nelle basi giuridiche.
Oggettività e trasparenza dei criteri di ripartizione delle cause	La composizione del collegio giudicante è definita secondo criteri predeterminati. I criteri sono trasparenti e oggettivi. Il tribunale non può decidere liberamente della composizione del collegio giudicante.
Inquadramento adeguato dell'eventuale margine di manovra	Esistono criteri trasparenti e prevedibili per modificare il collegio giudicante. I requisiti di oggettività dei criteri all'atto di eventuali modifiche sono più elevati di quelli applicati alla composizione iniziale del collegio. Ogni modifica deve essere documentata e motivata.
Monitoraggio e trasparenza dell'applicazione delle procedure	La composizione del collegio giudicante può essere controllata. Essa è comunicata alle parti. La responsabilità decisionale compete a un giudice. Il momento in cui avviene la composizione del collegio giudicante è chiaramente definito. Le informazioni sulla ripartizione delle cause sono accessibili al pubblico. Il metodo di ripartizione delle cause è uniforme.
<i>Adeguatezza delle procedure di ripartizione delle cause (domanda 2)</i>	
Chiarezza e trasparenza delle procedure	Le procedure sono documentate, chiare e univoche. Le fasi e le responsabilità dei diversi attori sono specificate.
Percezione dell'indipendenza del collegio giudicante da parte degli attori esterni	Le procedure di ripartizione delle cause sono note, i criteri sono ritenuti oggettivi, l'indipendenza del collegio giudicante non è rimessa in discussione.
Monitoraggio delle procedure e della loro applicazione (vigilanza da parte del TF inclusa)	Il rispetto delle procedure di ripartizione delle cause è soggetto a controllo. Il TF esercita la vigilanza sulle procedure di ripartizione delle cause dei tribunali.

Criteria specifici	Elementi di apprezzamento
Scambio di buone pratiche	I tribunali tematizzano la ripartizione delle cause e le buone pratiche in materia e si scambiano regolarmente le informazioni.
Rispetto del quadro normativo	Le procedure rispettano il quadro normativo.
<i>Adeguatezza degli strumenti di ripartizione delle cause (domanda 3)</i>	
Impiego sistematico degli strumenti di ripartizione delle cause	Esistono strumenti di ripartizione delle cause. Le nuove cause sono ripartite sistematicamente con essi. Tutte le informazioni necessarie per la ripartizione delle cause devono essere registrate in questi strumenti.
Conformità degli strumenti rispetto alle procedure definite	Gli strumenti (programmi informatici o altro) consentono di attuare le procedure definite. Il modo in cui rendere operativi i criteri è documentato e comprensibile. I bisogni degli utenti sono presi in considerazione.
Inquadramento delle modifiche manuali	Le modifiche manuali del collegio giudicante sono giustificate e costituiscono un'eccezione. Le possibilità previste rispondono a imperativi di efficienza o di qualità. Le modifiche manuali sono soggette a controllo.
Rispetto del quadro normativo	Gli strumenti rispettano il quadro normativo.
<i>Adeguatezza dell'attuazione delle procedure di ripartizione delle cause (domanda 4)</i>	
Concretizzazione adeguata dei criteri	I criteri utilizzati si riferiscono a elementi oggettivi, vincolati a imperativi di efficienza o di qualità, sono definiti in modo esplicito e univoco, la loro prioritizzazione è esplicita e giustificata.
Margine di manovra utilizzato in modo appropriato	Le differenze per quanto riguarda le procedure, i criteri e gli strumenti sono motivate dalle specificità dei singoli tribunali o delle singole corti (numero di cause, tipo di causa, numero di giudici, specializzazione tematica, ecc.).

Impressum

Realizzazione della valutazione

Marion Baud-Lavigne, CPA (direzione del progetto)

Dr. Simone Ledermann, CPA (supervisione del progetto)

Dr. Raoul Kaenzig, CPA (collaborazione scientifica)

Andreas Tobler, CPA (collaborazione scientifica)

Armin Hanselmann, CPA (collaborazione scientifica)

Consulenza giuridica

mag. rer. publ. Daniel Kettiger, kettiger.ch

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia tutti gli attori coinvolti nella presente valutazione, in particolare le segreterie generali dei diversi tribunali della Confederazione, per i documenti e i dati messi a disposizione, così come per le informazioni e spiegazioni fornite. Ringrazia anche Daniel Kettiger per l'accompagnamento giuridico di questo progetto. I suoi sinceri ringraziamenti vanno anche a tutte le persone che hanno partecipato alle interviste e hanno fornito le informazioni, in particolare ai giudici dei quattro tribunali

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 58 322 97 99

e-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > CPA

Lingua originale del rapporto: francese

